

Luiza Zitzke Oliveira

**ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DOS TERRITÓRIOS
RURAIS (PRONAT): O CASO DO TERRITÓRIO MEIO OESTE
CONTESTADO (SC)**

Dissertação submetida ao Programa de
Pós-graduação em Agroecossistemas
da Universidade Federal de Santa
Catarina para a obtenção do grau de
Mestre em Agroecossistemas.

Orientador: Prof. Dr. Ademir Antonio
Cazella

Florianópolis
2014

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Oliveira, Luiza Zitzke
Análise do Programa Nacional de Desenvolvimento
Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) : o caso do
Território Meio Oeste contestado (SC) / Luiza Zitzke
Oliveira ; orientador, Ademir Antonio Cazella -
Florianópolis, SC, 2014.
213 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Ciências Agrárias. Programa de Pós-
Graduação em Agroecossistemas.

Inclui referências

1. Agroecossistemas. 2. Desenvolvimento territorial. 3.
Políticas públicas. 4. PRONAT. I. Cazella, Ademir Antonio.
II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-
Graduação em Agroecossistemas. III. Título.

“Análise do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT): o caso do Território Meio Oeste Contestado (SC)”

Por

LUIZA ZITZKE OLIVEIRA

Dissertação julgada adequada, em 29 de maio de 2014, e aprovada em sua forma final, pelo Orientador e Membros da Banca Examinadora, para obtenção do título de Mestre em Agroecossistemas. Área de Concentração Desenvolvimento Rural e Sociedade, no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Centro de Ciências Agrárias/UFSC.



Prof. Dr. Ademir Antônio Cazella (Coordenador do Programa)


Banca Examinadora:



Dr. Ademir Antônio Cazella, (Presidente /Orientador)



Dr. René Birochi (Titular Externo/CAD-UFSC)



Dr. Valério Alcécio Turnes (Titular Externo/ESAG-UDESC)



Dr. Sérgio Leite Guimarães Pinheiro (Titular Externo/EPAGRI)

Candidata ao título:



Luiza Zitzke Oliveira

Florianópolis, 29 de maio de 2014

*Onde estão os anjos de plantão?
Sei como é difícil atender todos os pedidos
E que a minha prece é mais uma na multidão...
Eu sei que há tantos outros problemas nesse mundo;
Pra eu pedir um minuto só pra mim .
Só quero agradecer tudo que um dia eu já consegui.
(Compositores: Ivo Mozart / Gee Rocha / Doncesão)*

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Renê e Marlei, por me incentivaram durante todo o decorrer da vida acadêmica, que souberam demonstrar tolerância, compartilharam os momentos felizes e por proporcionarem tudo para que toda minha formação fosse realizada com qualidade e vigor.

Ao Rudá Pereira, pessoa com quem amo partilhar a vida, por estar sempre ao meu lado com cumplicidade, apoio, serenidade e segurança. Mas, acima de tudo, pelo incentivo nos momentos de desamino e cansaço.

À minha irmã Carolina pela compreensão nos meus momentos de ausência e distanciamento. À minha irmã Amanda e ao meu cunhado Javier que, ao longo do mestrado, me apresentaram o significado do amor incondicional através do nascimento e sorriso da minha sobrinha Antonia.

Agradeço também a sempre alegria e amizade das minhas queridas Gabriela Bastiani e Santuza Silvério Hermes Dias.

Aos momentos de distração e conforto proporcionados pelo Isac e pela Sandra.

Ao meu orientador, Prof. Ademir Antonio Cazella, primeiramente, pelo incentivo em cursar o mestrado logo após o fim da graduação em Agronomia. Em seguida, pela oportunidade de realizar esta pesquisa, excelente orientação, confiança ao me delegar responsabilidades e liberdade para expor meus anseios.

Aos colegas Adinor José Capellesso e Monique Medeiros, doutorandos do Programa de Pós-graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (PGA/UFSC), pelas contribuições e disponibilidade durante a revisão dos capítulos desta dissertação. Neste sentido, também agradeço à minha tia Bethânia Coswig Zitzke pelo incentivo e por ser um exemplo a seguir.

Agradeço o companheirismo dos meus colegas do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (LEMATE), principalmente ao Arthur Brachet, Diogo Neves Melo, Carla Morsch Porto Gomes e Tamissa Gabrielle Godoi, que estiveram presentes nas etapas de campo desta dissertação e me proporcionaram momentos de carinho, atenção e muita reflexão.

Também agradeço à Maria Cecília Mireski pelo afeto, dedicação e auxílio na transcrição de dados das entrevistas realizadas nesta dissertação.

Quero registrar um agradecimento especial à amiga que a vida acadêmica me trouxe, Andréia Tecchio, que “abriu as portas” do oeste catarinense e proporcionou meu primeiro contato com a temática desta pesquisa. Agradeço também pela dedicação, sabedoria e palavras de incentivo, que muitas vezes transmitiram conselhos pessoais e ensinamentos intelectuais.

Aos professores do PGA pela valiosa contribuição na minha formação acadêmica e amadurecimento pessoal. Agradeço especialmente àqueles membros da equipe do LEMATE, Fábio Luiz Búrigo e Renê Birochi, por partilharem seus conhecimentos e experiências.

À secretária do PGA, Marlene D. da Silveira, pelo préstimo, pela assistência em todas as questões burocráticas e pela constante atenção e simpatia em me atender.

Agradeço a todos os agricultores e representantes de sindicatos, cooperativas, prefeituras, Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI) e demais entidades do oeste de Santa Catarina que dedicaram seu tempo e atenção e cooperaram para que esta pesquisa e, principalmente, etapas de campo fossem desenvolvidas com qualidade.

Ao Alexandre da Silva Santos pelos conhecimentos, informações, auxílio e, principalmente, pela paciência diante aos meus questionamentos.

Entre as instituições, agradeço à UFSC pela oportunidade de cursar o mestrado, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo fornecimento da bolsa de estudos durante o curso e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e ao PGA pelo apoio financeiro para a realização da pesquisa de campo.

Muita gente me ajudou durante o percurso do mestrado, me apoiando e me oferecendo exemplos a seguir. Para todos, anônimos, amigos e familiares, vai meu agradecimento sincero, esperando que a cada dia sintam meu carinho e respeito.

Simplicidade

*Vai diminuindo a cidade
Vai aumentando a simpatia
Quanto menor a casinha
Mais sincero o bom dia
Mais mole a cama em que durmo
Mais duro o chão que eu piso
Tem água limpa na pia
Tem dente a mais no sorriso
Busquei felicidade
Encontrei foi Maria
Ela, pinga e farinha
E eu sentindo alegria
Café tá quente no fogo
Barriga não tá vazia
Quanto mais simplicidade
Melhor o nascer do dia*

(autoria de John Ulhoa da banda Pato Fu)

RESUMO

Nos últimos anos, pesquisadores, formuladores e gestores de políticas públicas vêm discutindo questões relativas ao caráter territorial dos processos de desenvolvimento rural no Brasil. O grande desafio hoje é o de articulação das políticas de desenvolvimento através de uma nova forma de gestão social e de planejamento de ações correlacionada à elaboração de projetos capazes de beneficiar um maior número de famílias rurais. De forma geral, tais políticas indicam que suas ações visam contribuir na superação da pobreza, fenômeno presente, especialmente, nas áreas rurais do nosso país. Nesse contexto, esta pesquisa tem como objetivo principal analisar um instrumento particular de políticas públicas de desenvolvimento territorial em zonas rurais: o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SDT/MDA). De forma específica pretende-se investigar se os empreendimentos coletivos financiados pelo PRONAT estão atendendo os objetivos pré-estabelecidos na proposta inicial, bem como analisar a abrangência desses projetos, suas populações beneficiárias e correlação com o tema da pobreza rural. Trata-se de uma pesquisa de natureza qualitativa e as ferramentas utilizadas para coleta das informações foram a observação participante e a entrevista semiestruturada, complementadas pela análise documental, tendo como referencial empírico o Território Meio Oeste Contestado localizado no estado de Santa Catarina. A análise da política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA, com foco no PRONAT, teve como aporte teórico-metodológico a abordagem neoinstitucional também denominada de “três is”, que articula formulações de três escolas teóricas que se complementam, pois consideram as instituições, os interesses e as ideias no processo de elaboração das políticas públicas. Nesta pesquisa, tal abordagem será adaptada para a análise dos resultados da política de desenvolvimento territorial. Além disso, o enfoque de análise está centrado na influência das instituições no processo de desenvolvimento das políticas territoriais e, mais especificamente, da gestão e execução do PRONAT. Com relação a isso, constatou-se elevada fragilidade no planejamento das propostas e na execução dos projetos. Tais ações ocorrem de forma setorial e municipalizada, sendo destinadas para grupos pequenos e específicos de agricultores, evidenciando uma contradição entre o enunciado das políticas territoriais e a forma como vêm sendo implementadas. Ou seja, demonstra a densidade institucional vinculada à agricultura familiar

existente no Território Meio Oeste Contestado e a influência da tradição municipalista, historicamente predominante no Brasil. Os segmentos sociais mais beneficiados nas ações destinadas pelo PRONAT foram agricultores familiares e assentados da reforma agrária integrantes de algum tipo de organização social, de modo que parcelas importantes da população rural mais empobrecida não são beneficiadas pelas políticas territoriais, por não estarem representadas em organizações sociopolíticas. Assim, na maioria das vezes, o Programa não alcança seu principal objetivo que consiste em promover o desenvolvimento territorial.

Palavras-chave: Desenvolvimento territorial. Políticas públicas. PRONAT.

ABSTRACT

In the past few years, researchers and public policymakers have been discussing issues related to the territorial character of the processes of rural development in Brazil. Today's great challenge is the articulation of development policies through a new form of social management and planning actions correlated to the elaboration of projects that can benefit a greater number of rural families. In general, these policies indicate that their actions are intended to contribute in overcoming poverty, phenomenon present especially in the rural areas of our country. In this context, this research objective to analyze the recent experience of one special instrument of public policies of territorial development in rural areas: the Program of Sustainable Development of the Rural Territories (PRONAT), linked to the Territorial Development Secretariat of the Ministry of Agrarian Development (SDT/MDA). Specifically intend to investigate if the collective enterprises financed by PRONAT are meeting the objectives pre-established in the initial proposal, as well as analyze the scope of these projects, their beneficiary populations and correlation with the issue of rural poverty. This is a qualitative research and the tools used for the data collection were the participant observation and the semi-structured interview, supplemented by documentary analysis, having as an empirical reference the Territory Meio Oeste Contestado located in the state of Santa Catarina. The analysis of the SDT/MDA territorial development policy, focused on PRONAT, had as theoretical and methodological contributions the neoinstitucional approach also called "three is", which articulates three theoretical formulations schools that complement each other, because they consider the institutions, interests and ideas in preparation of public policy process. In this research, such approach will be adapted to the analysis of the results of territorial development policy. The focus of analysis is the influence of institutions in the process of development of territorial policies and, more specifically, in the management and implementation of PRONAT. It was certificated the high fragility of the planning process in the preparation of the proposals and implementation of projects. Those actions occur in a sectional and municipal way, being destined for small and specific groups of agriculturists, highlighting a contradiction between the enunciation of territorial policies and how they have been implemented. That is to say, demonstrates the institutional density linked to family agriculture in the Territory Meio Oeste Contestado and the influence of municipalist tradition, historically predominant in Brazil. The social segments most benefited in actions

intended by PRONAT were the familiar agriculturists and the agrarian reform seated members of some kind of social organization, so that important portions of the impoverished rural population are not beneficiated by territorial policies, because they are not represented in socio-political organizations. In this manner, in most cases, the Program does not achieve its primary objective, which is to promote territorial development.

Keywords: Territorial development. Public policies. PRONAT.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Ciclo da gestão social do desenvolvimento territorial proposta pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).....	92
Figura 2. Localização geográfica do Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina e dos municípios no Território.	100
Figura 3. Mapa com a sinalização dos dois polos do Território Meio Oeste Contestado.....	107
Figura 4. Localização geográfica dos municípios de Abelardo Luz, Água Doce, Capinzal, Catanduvás, Coronel Martins, Galvão, Joaçaba, Passos Maia, Ponte Serrada e Xanxerê.	118

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Síntese das principais características dos institucionalismos histórico, da escolha racional e sociológico.	37
Quadro 2. Comparação entre o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC).....	97

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Associações de Municípios (AM) pertencentes ao Território Meio Oeste Contestado e seus municípios filiados.	104
Tabela 2. Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDR) pertencentes ao Território Meio Oeste Contestado e seus municípios integrantes.	104
Tabela 3. Identificação dos entrevistados ligados aos empreendimentos coletivos do PRONAT no Território Meio Oeste Contestado (SC). ...	119
Tabela 4. Identificação dos atores locais na área de desenvolvimento territorial entrevistados no Território Meio Oeste Contestado.	121

LISTA DE SIGLAS

AM - Associações de Municípios
AMAI - Associação dos Municípios do Alto Irani
AMMOC - Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense
AMNOROESTE - Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense
APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
ARPROMEL - Associação dos Produtores Apícolas Casa do Mel
ASCOOPER - Associação das Cooperativas e Associações de Produtores Rurais do Oeste de Santa Catarina
ATER - Assistência Técnica e Extensão Rural
CAE - Conselho de Alimentação Escolar
CAF - Cooperativa da Agricultura Familiar Regional
CCA - Centro de Ciências Agrárias
CCA - Cooperativa Central dos Assentados da Reforma Agrária
CEDR - Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural
CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CIAT - Comissão de Instalação das Ações Territoriais
CMDR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COAPPA - Cooperativa Agudocense dos Pequenos Produtores Artesanais
CODETER - Colegiado de Desenvolvimento Territorial
CONSAD - Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
COOPAFAG - Cooperativa de Produção Agroindustrial de Galvão
COOPEAL - Cooperativa de Produção, Industrialização e Comercialização Edson Adão Lins
COOPERCATANDUVAS - Cooperativa de Produção Agroindustrial Familiar de Catanduvas
COOPERCEL - Cooperativa dos Produtores de Leite de Coronel Martins
COOPERFAPS - Cooperativa dos Pequenos Empreendimentos Familiares de Ponte Serrada
COOPERMOC - Cooperativa Regional de Industrialização e Comercialização do Meio Oeste Contestado
COOPEROESTE - Cooperativa Regional de Comercialização do Extremo Oeste

COOPERPEDRABRANCA - Cooperativa dos Agricultores Familiares de Coronel Martins

COOPTRASC - Cooperativa dos Trabalhadores na Reforma Agrária do Estado de Santa Catarina

CRESOL - Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária

CTD - Contrato Territorial de Desenvolvimento

EPAGRI - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina

FAPEU - Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária

FECAM - Federação Catarinense de Municípios

FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB - Índice de Desenvolvimento de Educação Básica

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IICA - Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LEADER - Programa de Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural

LEMATE - Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território

MAPA - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC - Ministério da Educação

MPA - Ministério da Pesca e Aquicultura

MPOG - Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão

MST - Movimentos dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

NEAD - Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG - Organizações Não Governamentais

OPPA - Observatório de Políticas Públicas para Agricultura

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos

PAC - Política Agrícola Comum

PAC - Programa de Aceleração do Crescimento

PBF - Programa Bolsa Família

PBSM - Plano Brasil Sem Miséria

PDSTR - Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PETI - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGA - Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas
PIB - Produto Interno Bruto
PME - Pequenas e Médias Empresas
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF - Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA - Plano Plurianual
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT - Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PT - Partido dos Trabalhadores
PTC - Programa Território da Cidadania
PTDRS - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável
PTRI - Programa Territórios Rurais de Identidade
RPP - Representante do Poder Público
RSC - Representante da Sociedade Civil
SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica
SDR - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional
SDT - Secretaria de Desenvolvimento Territorial
SGE - Sistema de Gestão Estratégia
SIF - Serviço de Inspeção Federal
SIM - Sistema de Inspeção Municipal
SINTRAF - Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais
UE - União Europeia
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
UNOESC - Universidade do Oeste de Santa Catarina

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	27
CAPÍTULO 1.....	43
1. INTRODUÇÃO DO DEBATE DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL.....	43
1.1 COMEÇANDO A DESVENDAR O DESENVOLVIMENTO..	43
1.2 O QUE É TERRITÓRIO?.....	52
1.3 A ABORDAGEM DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	55
CAPÍTULO 2.....	63
2. DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL AOS PROGRAMAS TERRITORIAIS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL.....	63
2.1 A MOBILIZAÇÃO DO ENFOQUE DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS RURAIS	63
2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA POBREZA.....	69
2.2.1 Pobreza rural.....	76
2.2.2 Pobreza e políticas públicas	80
2.3 OS PROGRAMAS TERRITORIAIS NO BRASIL E O ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL	86
CAPÍTULO 3.....	99
3. ESTUDO DE CASO NO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO.....	99
3.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O TERRITÓRIO ..	99
3.2 GESTÃO E EXECUÇÃO DO PRONAT NO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO	115
CAPÍTULO 4.....	131
4. AÇÕES DO PRONAT NO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO.....	131
4.1 ANÁLISE DOS PROJETOS PESQUISADOS	131
4.1.1 Estruturação da cadeia do leite por meio da aquisição de caminhão e tanque para coleta de leite em Água Doce.....	131
4.1.2 Construção da Casa do Colono em Galvão.....	133
4.1.3 Construção de agroindústria de conservas e aquisição de equipamento em Catanduvas.....	135
4.1.4 Construção da Casa do Mel em Capinzal	138
4.1.5 Aquisição de equipamentos para agroindústria do leite em Coronel Martins.....	140

4.2 AVANÇOS E ENTRAVES DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL.....	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
REFERÊNCIAS.....	163
APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas aplicado junto aos responsáveis pelos empreendimentos coletivos do PRONAT.....	183
APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas para atores locais na área de desenvolvimento territorial.	187
APÊNDICE C – Quadro com todas as ações destinadas ao Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina através do PRONAT entre 2003 e 2012, por município, com o ano, entidades proponentes, populações beneficiadas e situação da obra.....	191
APÊNDICE D – Quadro com o ano, município, situação do projeto e principais características das 37 ações analisadas no Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina, entre 2003 e 2012.....	203
ANEXO A – Matriz com todas ações destinadas ao Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina através do PRONAT entre 2003 e 2012.....	209

INTRODUÇÃO

O intuito das políticas públicas brasileiras de caráter territorial é garantir que as etapas de execução envolvam muitas dimensões, principalmente no âmbito econômico, cultural, social, institucional e ambiental, de forma que cada uma auxilie para o conjunto do território em áreas distintas. De uma maneira geral, estas políticas se propõem a contribuir na superação da pobreza, fenômeno presente ao longo da história da humanidade em quase todos os países, embora com diferentes intensidades. Esse quadro não é diferente no Brasil, notadamente entre as populações rurais.

De fato, vivemos em um país desigual, exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social, que excluiu grande parte da sua população pobre do acesso às condições mínimas de dignidade e cidadania. A pobreza possui aspectos multidimensionais, sendo que um deles é a carência ou vulnerabilidade de recursos financeiros, critério este utilizado para qualificar pessoas/famílias para serem beneficiárias de políticas públicas (MATTEI, 2013). Para Oliveira, R. B. (2011a), a pobreza refere-se à escassez de meios para assegurar as condições básicas de subsistência e de bem-estar, segundo as características da distribuição da renda e do padrão de consumo predominante em uma sociedade. Entretanto, a pobreza não pode ser entendida apenas como a privação de recursos financeiros, mas também como a falta de capacidades básicas e do acesso aos serviços sociais, principalmente na área da saúde, educação, nutrição, habitação e saneamento básico (SEN, 2000).

Do ponto de vista de distribuição espacial, a pobreza é um fenômeno de maior concentração nas áreas rurais dos países latino-americanos. Isto ocorre pela carência de infraestrutura e acesso a bens e serviços de uso coletivo, que já estão disseminados na maioria dos centros urbanos. Desta forma, as populações rurais devem ser o foco de preocupações, pois se apresentam mais suscetíveis e fragilizadas no que diz respeito à pobreza e inseguranças (OLIVEIRA, R. B., 2011b).

Diante desse quadro, o tema da pobreza rural no Brasil foi sendo articulado com as políticas de desenvolvimento territorial. Os primeiros componentes desta política foram introduzidos no último período do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Parte dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

(PRONAF)¹ foi destinada para uma linha específica denominada Infraestrutura e Serviços Municipais, que funcionou de 1997 a 2002. Essa modalidade tinha como objetivo a melhoria nas condições de produção e de infraestrutura nos municípios rurais, onde a agricultura familiar representa um papel estratégico na economia local (FAVARETO, 2010).

No início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), se teve a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Esta Secretaria implementou a política pública de desenvolvimento territorial através da associação do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais à noção de desenvolvimento territorial e passou a atuar com base na ideia de territórios rurais, entendendo-os como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (BRASIL, 2003, p. 34).

Com isso, o município deixou de ser a unidade de referência dessa linha de crédito e a escala territorial, intermediária às escalas municipal e estadual, passou a ser priorizada. Ademais, temas sociais ligados historicamente ao Partido dos Trabalhadores (PT), como reforma agrária, apoio a assentamentos de agricultores sem terra, crédito e assistência técnica passaram a integrar a agenda social do governo federal (KARAM, 2012). Logo, essa linha do PRONAF deu origem ao Programa Territórios Rurais de Identidade (PTRI), que possui como ferramenta para aplicação de recursos financeiros o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT).

Dentre outros aspectos, o PRONAT repassa recursos públicos não reembolsáveis para projetos produtivos territorializados que atendam

¹ O PRONAF é a política pública mais antiga coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e consiste, fundamentalmente, na oferta de crédito subsidiado para os agricultores familiares.

coletivos de agricultores familiares ou comunidades tradicionais, como indígenas, quilombolas e ribeirinhos de um dado território. Esse Programa contempla a questão da pobreza rural de forma indireta, por meio da ampliação das atividades econômicas e da prática da solidariedade entre as famílias pertencentes a comunidades de agricultores familiares ou povos tradicionais. A ideia de solidariedade entre as famílias rurais é reforçada pela proximidade cultural e física, sendo considerado o principal recurso para promover ações de desenvolvimento ao nível local (BONNAL, 2013).

A novidade do enfoque territorial nas políticas públicas levou o Governo Federal a lançar, em 2008, o Programa Territórios da Cidadania (PTC), com o propósito de enfrentar o desafio de melhorar a qualidade de vida dos brasileiros que vivem em regiões menos favorecidas, principalmente no meio rural. O PTC trabalha com a mesma base conceitual do PRONAT, por isso é visto como um desdobramento do PTRI do MDA (BONNAL; KATO, 2011). Entretanto, o PTRI é mais abrangente em número de territórios e a maioria dos Territórios da Cidadania equivale aos Territórios de Identidade. Além disso, a intervenção do PTC possui destaque no combate direto à pobreza e na conquista de cidadania (LEITE; WESZ JUNIOR, 2011).

O ciclo de planejamento de aplicação de recursos financeiros dos Territórios da Cidadania é feito por meio de uma Matriz de Ações, apresentada todo ano para cada território, com todas as políticas, propostas e projetos federais, definidos pelos ministérios, que podem ser implementados nos territórios. A Matriz é uma ferramenta do PTC, mas nela também estão inseridas as ações destinadas pelo PRONAT, já que são propostas via SDT/MDA. Entretanto, na Matriz do PTC são apresentados os recursos destinados para cada território, através dos diversos ministérios, sem especificar os municípios beneficiados. É apenas na Matriz do PRONAT, com ações exclusivas da SDT, que é possível encontrar as ações que foram destinadas para cada município dos territórios.

Atualmente, o Brasil possui 239 Territórios Rurais de Identidade² e 120 Territórios da Cidadania. Em Santa Catarina existem um total de dez Territórios Rurais de Identidade, dos quais dois são também Territórios da Cidadania: o Meio Oeste Contestado e o Planalto Norte.

² Em maio de 2013 foram incorporados 74 territórios rurais no programa da SDT, passando de 165 para 239, chegando próximo da meta estipulada de 280 territórios rurais até o fim de 2015 (CONDRAF, 2013).

Para a realização da pesquisa empírica desta dissertação elegeu-se o Território Meio Oeste Contestado, por três razões principais: i) trata-se da região central das pesquisas realizadas pelo Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território da Universidade Federal de Santa Catarina (LEMATE/UFSC), atualmente com destaque para o projeto financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), edital universal N ° 14/2012, intitulado “Desafios das políticas públicas contemporâneas no Brasil: superação da pobreza rural com ênfase na sustentabilidade”, ao qual esta pesquisa está diretamente relacionada; ii) a existência de um contingente expressivo de famílias rurais em situação de pobreza em face às condições socioeconômicas de Santa Catarina; e iii) incidência de programas que adotam o recorte territorial como estratégia de enfrentamento da pobreza rural, com destaque para o PRONAT e PTC.

Outro aspecto que chama atenção é o fato dessa microrregião apresentar um elevado dinamismo socioeconômico decorrente da existência de agroindústrias com atuação em mercados regional, nacional e externo. Mesmo assim, muitas famílias rurais, ao longo da história, não se integraram nas principais cadeias produtivas agropecuárias (TECCHIO, 2012). Assim, apesar do elevado dinamismo econômico, o Território Meio Oeste Contestado apresenta níveis contrastantes de pobreza e desigualdades.

O referido Território vem sendo beneficiado pelas políticas do PRONAT desde 2003 e foi contemplado com 64 projetos até o final de 2012. Esses projetos representam empreendimentos coletivos como, por exemplo, a construção da Casa do Mel no município de Capinzal e da Escola Casa Familiar Rural de Xaxim. Além disso, muitos dos projetos destinados ao Território estão relacionados à aquisição de caminhão com câmara fria, equipamentos para distribuição de calcário, retroescavadeira, entre outros.

Diante do contexto apresentado, o objetivo principal desta pesquisa é analisar os avanços e entraves do processo de implementação e execução do PRONAT à luz da perspectiva do desenvolvimento territorial. Para tanto, de forma específica, pretende-se diagnosticar a atual situação de funcionamento e o caráter de abrangência territorial dos empreendimentos coletivos financiados pelo PRONAT, entre 2003 e 2012, no Território Meio Oeste Contestado. Além disso, objetiva-se discutir a trajetória do processo de concepção e de implementação dos empreendimentos coletivos com destaque para as organizações envolvidas e populações beneficiárias, bem como a correlação desses projetos com o tema da pobreza rural.

A questão motivadora para elaboração dos objetivos propostos acima é como se deu o processo de implementação e execução de políticas públicas territoriais, operacionalizadas por meio do PRONAT, no Território Meio Oeste Contestado de 2003 até 2012, com foco nos objetivos traçados e a abrangência do Programa? Ou seja, pretende-se investigar se os projetos financiados pelo PRONAT estão atendendo os objetivos pré-estabelecidos na proposta inicial, bem como analisar a abrangência destes projetos, uma vez que devem possuir um caráter descentralizado e intermunicipal.

Uma das hipóteses para a resposta da pergunta de partida está relacionada com a possibilidade da abordagem territorial do desenvolvimento não se mostrar tão inovadora tal como é apresentada nos discursos oficiais, pois o planejamento e a execução dos projetos ainda podem ocorrer de forma municipalizada e setorial. Nesse sentido, pode existir a centralização dos projetos em determinados municípios ou grupos de atores sociais mais beneficiados. Como destacam Cazella e Búrigo (2008), apenas o agrupamento de municípios pode não constituir um território e sua construção política torna-se uma tarefa difícil de executar. Além disso, o número elevado de municípios e a inexistência de experiências conjuntas anteriores dos atores envolvidos também explicam a instabilidade e a fragmentação de uma ação territorial. A outra hipótese é que um modelo de gestão participativa e compartilhada, focada na abordagem territorial, envolve uma diversidade de interesses, atores e escalas geográficas (CANIELLO; PIRAUX; RAMBO, 2012). Na prática, isso resultaria numa maior complexidade na concepção e implementação de projetos, que comprometem a viabilidade da maioria dos empreendimentos coletivos.

Além disso, tendo como foco ações voltadas para a dinamização econômica dos territórios, o fortalecimento da gestão social de empreendimentos coletivos e das redes sociais de cooperação estimula uma maior articulação das políticas públicas nos territórios (SDT, 2011). Porém, é comum o registro sobre a dificuldade de se trabalhar a perspectiva territorial, ultrapassando as dimensões municipal e setorial, já que existe dificuldade no atendimento das especificidades e heterogeneidades dos territórios, o que é acentuado pela diversidade ambiental, econômica, social e política que marca os territórios (AZEVEDO et al., 2012).

De modo geral, os projetos em execução relacionados às políticas públicas de desenvolvimento territorial enfrentam uma série de problemas, como a falta de participação dos beneficiários, local inadequado e desvio de finalidade (AZEVEDO et al., 2012). Esses

projetos devem ser concebidos de forma descentralizada, com abrangência intermunicipal e com a participação dos atores territoriais. Nesse sentido, se torna necessária uma análise da situação atual dos projetos financiados, pois, de certa forma, o sucesso na execução desses projetos representa a validação ou não dessa forma de conceber o desenvolvimento territorial.

Como justificativa para a escolha da utilização da abordagem do desenvolvimento territorial pressupõe-se que o território seja um espaço onde as questões de superação da pobreza podem ser melhor encaminhadas em comparação ao recorte municipal. Para isso acontecer, é preciso que as ações desses programas estejam focalizadas no território e não apenas em municípios específicos, já que muitos projetos podem contemplar mais de um município dada as características socioeconômicas semelhantes. Ademais, dada a diversidade regional encontrada no meio rural brasileiro, torna-se de suma importância a análise do PRONAT para verificar se o Programa promove, de fato, o desenvolvimento territorial. O intuito é elaborar um estudo que sirva para o debate acadêmico e auxilie na busca de soluções aos obstáculos vivenciados pelo Programa dentro dos territórios.

Diante da importância da política em estudo e o seu propósito na superação da pobreza, esta pesquisa se propõe a analisar a política de desenvolvimento territorial da SDT/MDA com foco no PRONAT no Território Meio Oeste Contestado, a partir da abordagem neoinstitucional também denominada de “três is”. Essa abordagem diz respeito a três escolas teóricas ligadas ao institucionalismo histórico, da escolha racional e sociológico, cujas ênfases recaem, respectivamente, nas instituições, nos interesses e nas ideias (HALL; TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003; DELGADO; ZIMMERMANN, 2008). Na sequência apresenta-se o referido instrumental teórico-metodológico, com destaque para a compreensão do institucionalismo histórico que será adotado como método de análise nesta pesquisa. Ou seja, a influência das instituições no processo de desenvolvimento das políticas territorial e, mais especificamente, da gestão e execução do PRONAT.

Base teórico-metodológica para análise de políticas públicas de desenvolvimento territorial

O neoinstitucionalismo não constitui uma corrente unificada, pelo contrário, utiliza três métodos de análises das políticas públicas, que expressam três escolas diferentes de pensamento: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo

sociológico, os quais correspondem, respectivamente, a três eixos que devem ser considerados na análise: as instituições, os interesses e as ideias. Essas escolas tiveram sua fase de expansão nos anos de 1980 até 1995 e tratam por ângulos diferentes o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2003). A distinção analítica entre as mesmas é feita pelos autores por meio da atitude que cada uma adota em relação a duas questões fundamentais: i) como construir a relação entre instituição e comportamento? e ii) como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se transformam?

O institucionalismo histórico surgiu como uma reação à análise da vida política em termos de grupo e em oposição ao estruturo-funcionalismo, que era o método dominante nas ciências políticas nos anos de 1960 e 1970. O institucionalismo histórico enfatiza que “[...] o conflito entre grupos rivais pela apropriação de recursos escassos é central à vida política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 194) e ocasiona desigual distribuição de poder e dos recursos (DELGADO; ZIMMERMANN, 2008). Os teóricos do institucionalismo histórico definem instituições da seguinte forma:

[...] como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até às convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196).

Segundo Hall e Taylor (2003), o institucionalismo histórico possui quatro características relativamente originais. A primeira delas se refere à tendência em conceituar a relação entre as instituições e o comportamento individual, uma vez que é através das ações individuais que as instituições exercem influência sobre as situações políticas. Os institucionalistas históricos se diferenciam dos institucionalistas da escolha racional e sociológico ao articular as perspectivas “calculadora” e “cultural” para responder três questões: i) como os atores se

comportam?; ii) que fazem as instituições?; e iii) por que as instituições se mantêm e como se transformam? (HALL; TAYLOR, 2003; THÉRET, 2003).

A respeito de como os atores se comportam, a “perspectiva calculadora” enfatiza o comportamento humano interpretado como instrumental e direcionado no sentido de um cálculo estratégico. Ou seja, os indivíduos procuram maximizar seus rendimentos, de acordo com as suas preferências, baseados num comportamento estratégico e examinando todas as escolhas para optar por aquelas que oferecem o máximo de benefício. As instituições, segundo essa perspectiva, interferem no comportamento dos indivíduos ao constrangerem ou possibilitarem sua atuação. As instituições se mantêm por que se tornam importantes à medida que conseguem resolver dilemas relacionados à ação coletiva, demonstrando aos indivíduos que obterão mais resultados positivos aderindo a essas ações do que se afastando (HALL; TAYLOR, 2003). Por sua vez, a “perspectiva cultural” compreende que o comportamento dos indivíduos jamais é totalmente estratégico, sendo limitado pela visão de mundo inerente a cada um. As instituições fornecem modelos morais e cognitivos que propiciam a interpretação e a ação. A manutenção das instituições se dá em função de muitas convenções ligadas às instituições de caráter social não serem passíveis de decisões individuais. Os institucionalistas históricos recorrem a essas duas perspectivas para analisar as instituições e ações, concebendo que cálculo e cultura se combinam para formarem atores coletivos que constroem instituições a partir de relações de poder assimétricas (THÉRET, 2003).

A segunda característica dá ênfase, justamente, às assimetrias de poder relacionadas ao modo como funcionam e se desenvolvem as instituições. Nas relações assimétricas, a ênfase se consiste em demonstrar a maneira de como as instituições repartem o poder de forma desigual entre os grupos sociais. Aqui ganha importância o fato de que certos grupos sociais perdem, enquanto outros ganham (HALL; TAYLOR, 2003).

A terceira característica formula uma concepção de desenvolvimento institucional que prioriza as trajetórias, as dependências de caminho (*path dependence*), as situações críticas e as consequências imprevistas. Os adeptos dessa escola defendem a causalidade social como variável dependente da trajetória percorrida, ou seja, as forças ativas são produzidas pelas propriedades de cada contexto local, herdadas do passado (HALL, TAYLOR, 2003). Assim, o conceito de dependência da trajetória é percebido, justamente, como a ferramenta

analítica para entender a importância de sequências temporais e do desenvolvimento, no tempo, de eventos e processos sociais (BERNARDI, 2012).

Por fim, na quarta característica, os defensores desse método afirmam que as instituições não são o único fator que influencia a vida política, combinando elementos explicativos das instituições a outros tipos de fatores, como as ideias e o desenvolvimento socioeconômico (HALL; TAYLOR, 2003). Eles situam as instituições numa cadeia causal que aceita espaços para outros fatores, especialmente os de desenvolvimento socioeconômicos e a difusão das ideias.

O método de análise baseado no institucionalismo da escolha racional também se desenvolveu na ciência política. Os teóricos adeptos desse método identificam características de pressupostos comportamentais em que os atores compartilham um conjunto determinado de preferências ou gostos e agem com o intuito de maximizar a satisfação de suas preferências (DELGADO; ZIMMERMANN, 2008). Esses teóricos chamam a atenção, também, para as situações em que os indivíduos atuam de maneira a aumentar a satisfação de suas preferências, independente do resultado para a coletividade.

A importância do papel da interação estratégica na determinação das situações políticas é outro aspecto enfatizado por esse método. De acordo com Delgado e Zimmermann (2008, p. 3), “para essa escola, são os interesses utilitários envolvidos que estão na base dos acordos voluntários que dão origem à criação de instituições”. Essa escola desenvolveu uma concepção mais precisa das relações entre as instituições e o comportamento. Entretanto, o fato de ter dado muita ênfase para a intencionalidade humana, assume um caráter muito racionalista, o que é passível de ser questionado (DELGADO; ZIMMERMANN, 2008).

Já o método de análise fundamentado no institucionalismo sociológico se desenvolveu no quadro da teoria das organizações, das ciências sociais, no final dos anos de 1970. Os adeptos dessa corrente definem as instituições de uma forma muito mais abrangente, dando atenção especial à variedade cultural que baseia a formação das instituições (DELGADO; ZIMMERMANN, 2008). A definição de instituições contempla regras, procedimentos ou normas formais e também “os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem padrão de significação que guiam a ação humana” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209).

Essa escola explica a origem e a mudança das instituições com base na ideia de que os atores que criam novas instituições emprestam elementos dos modelos já existentes. O institucionalismo sociológico analisa com mais propriedade os impactos das instituições sobre os comportamentos (HALL; TAYLOR, 2003). Assim, valoriza as ideias por meio das quais os interesses e as instituições são expressos. Apesar da complementaridade das três escolas aqui analisadas, no Quadro 1 apresenta-se um resumo com as principais concepções, eixo de análise e possível aplicação de cada uma separadamente. Trata-se de um quadro bastante sintético dos “três is” para orientação ao leitor, assim para um entendimento mais global e as diversas possibilidades de aplicação passam pela leitura de textos específicos.

Quadro 1. Síntese das principais características dos institucionalismos histórico, da escolha racional e sociológico.

Institucionalismo	Eixo de análise	Concepção	Aplicação
Histórico	Instituições	As escolhas são limitadas pelas “normas” do passado (regras que se estabilizam, limitando as novas possibilidades de escolhas).	Decisões presentes que são condicionadas pelas normas já existentes. A ênfase está nas “regras” consolidadas dentro de uma sociedade.
Escolha racional	Interesses	As escolhas seguem o raciocínio estratégico voltado a maximizar os interesses.	Analisar presença de conflitos de interesses em ações coletivas. Por exemplo, objetivos distintos em reuniões do Colegiado Territorial.
Sociológico	Ideias	As ideias conhecidas e os aspectos socioculturais orientam as decisões individuais. A racionalidade é limitada e se busca selecionar o que é satisfatório*.	As decisões de escolha por uma ou outra opção pode ser afetada pelo conhecimento parcial de informações ou respeito a ideias, relações sociais e culturais do grupo.

* Nesse aspecto há uma grande proximidade com a sociologia econômica. Por exemplo, seria de esperar que se buscasse vender um produto sempre pelo maior preço. Contudo, pode-se vender por um preço menor para um familiar como forma de ajudar um ente querido. Da mesma forma é a decisão política.

Fonte: elaboração própria.

A abordagem neoinstitucionalista dos “três is” foi fomentada para analisar o processo de elaboração de políticas públicas e não para avaliar os resultados dessas políticas ou os seus processos de implementação.

Trata-se, portanto, de uma utilização particular dessa abordagem, adaptada para a análise dos resultados da política de desenvolvimento territorial brasileira, já que são comuns as críticas ao caráter excessivamente descritivo em estudos de políticas públicas. Nesta pesquisa, a opção pelo uso do enfoque do institucionalismo histórico está centrada no fato de priorizarmos a trajetória histórica de construção da política, recuperando o papel desempenhado pelo PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais e as sucessivas adaptações até a atual abordagem do desenvolvimento territorial. Além disso, registra-se a criação de novas instituições com a implementação da política territorial.

Procedimentos metodológicos de pesquisa

Como já mencionado, esta pesquisa é parte integrante do projeto “Desafios das políticas públicas contemporâneas no Brasil: superação da pobreza rural com ênfase na sustentabilidade”, financiado pelo CNPq. O referido projeto pretende analisar de forma integrada políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural, visando identificar e compreender lacunas nos seus processos de governanças que comprometam o alcance das suas metas. Também tem o intuito de apontar os possíveis ajustes que confirmem maior eficácia à capacidade de inserir famílias mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico e de fomentar a sustentabilidade socioambiental. As políticas objeto de análise são: i) o PRONAT e o PTC; ii) o PRONAF; iii) o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e ações de regularização fundiária. Nesta pesquisa, a metodologia contempla dois níveis de análise. Um primeiro de caráter macro que consiste na análise documental e de estudos já realizados sobre essas políticas, utilizando o enfoque neoinstitucional apresentado anteriormente. E, o segundo, de recorte micro que prevê a realização de estudos de caso de projetos financiados pelo PRONAT no Território Meio Oeste Contestado.

Para alcançar os objetivos já expostos foi desenvolvida uma pesquisa de natureza qualitativa. Nas etapas de campo, a ferramenta utilizada para coleta das informações foi a entrevista semiestruturada, considerando que esse instrumento é adequado para a análise do sentido que os atores dão às suas práticas, bem como as suas interpretações a respeito das próprias experiências e situações conflituosas (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1988). De acordo com Minayo (2011, p. 21), “a pesquisa qualitativa trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”, o que

corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. Sendo assim, as técnicas utilizadas em campo foram a observação e a entrevista, complementadas pela análise documental. O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa indicada “quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real” (YIN, 2001, p. 19).

Para diagnosticar a atual situação dos empreendimentos foram analisados casos de projetos executados (recursos financeiros foram liberados e já utilizados) que se encontram: i) em atividade; ii) com dificuldades operacionais, mas com algum grau de funcionamento; e iii) que cessaram as atividades. A pesquisa foi dividida em duas etapas de campo, uma em novembro de 2012 e outra em julho de 2013. A primeira etapa de campo teve o intuito de familiarização com a região estudada, bem como entender quais os principais atores envolvidos com a política em questão. A segunda etapa consistiu, especificamente, no aprofundamento da análise de projetos financiados pelo PRONAT no Território através de entrevistas com pessoas ligadas diretamente aos projetos. Ou seja, agricultores e técnicos que participaram da elaboração e execução das propostas ou ainda estão envolvidas na gestão dos empreendimentos. Nessa análise foram verificados o funcionamento, as populações beneficiadas e o caráter territorial de abrangência dos empreendimentos coletivos.

Na análise documental, as informações das ações destinadas pelo PRONAT ao Território foram obtidas junto ao Sistema de Gestão Estratégia (SGE), disponibilizada pela SDT/MDA em formato *online*, no qual é possível encontrar as ações que foram destinadas pelo Programa para cada município do Território. Além disso, foi realizada uma entrevista aberta com o Articulador Estadual da SDT/MDA em Santa Catarina, em setembro de 2012, para obtenção de informações básicas sobre o funcionamento do PTRI, PRONAT e PTC. Ao longo da pesquisa manteve-se contato virtual com esse Articulador para esclarecimentos de dúvidas pontuais relativas à implementação dos referidos programas no Território Meio Oeste Contestado, bem como da constituição do referido Território.

O roteiro de entrevista semiestruturada (APÊNDICE A) aplicado junto aos responsáveis pelos empreendimentos contém cinco conjuntos de perguntas: i) dados gerais da entrevista, que consistem em informações gerais para organização da pesquisa; ii) identificação do entrevistado; iii) identificação do empreendimento; iv) características do

empreendimento; e v) ponto de vista em relação às políticas públicas de desenvolvimento territorial. Esse roteiro de entrevista foi aplicado com responsáveis por onze empreendimentos em oito municípios distintos, sendo que a maioria foi realizada no local onde o projeto foi executado. Em geral, os responsáveis pelos empreendimentos foram identificados e apresentados à pesquisadora pelos atores locais na área de desenvolvimento territorial, que, em algumas entrevistas, também estavam presentes. Esses atores são pessoas que trabalham diretamente com o desenvolvimento territorial e representam diferentes entidades no Território, por exemplo, sindicatos, cooperativas, associações, prefeituras, entre outras.

Já com os atores locais que participam da política de desenvolvimento territorial aplicou-se o roteiro de entrevista (APÊNDICE B) estruturado em três conjuntos de perguntas: i) dados da entrevista, como o registro da data e município de realização da entrevista; ii) identificação do entrevistado; e iii) avaliação da política de desenvolvimento territorial. Esse roteiro também foi aplicado junto a onze atores locais em oito municípios distintos, sendo que a maioria foi realizada no local de trabalho do entrevistado e sem a presença de outras pessoas.

As entrevistas foram registradas por meio de gravadores, mediante consentimento dos entrevistados. Além disso, foi elaborado um diário de campo como instrumento de sistematização e coleta de informações complementares. Logo após cada entrevista, foram anotadas as impressões sobre o comportamento dos informantes, as características do local onde ocorreram os encontros e quem eram as pessoas que acompanharam a conversa.

O tempo médio de duração das entrevistas com os responsáveis pelos empreendimentos coletivos foi de aproximadamente 40 minutos e com os atores locais de uma hora. Para manter a privacidade dos entrevistados substituíram-se seus nomes por números quando do registro de seus relatos neste trabalho final.

Estrutura da dissertação

Além desta introdução, a dissertação está organizada em quatro capítulos. O primeiro aborda as concepções do desenvolvimento e de território, finalizando com a correlação desses dois temas. O segundo capítulo apresenta a utilização da concepção do desenvolvimento territorial nas políticas públicas rurais, que visam a superação da pobreza. A pobreza é discutida no que tange as suas concepções, bem

como aspectos referentes à pobreza rural e sua correlação com as políticas públicas de forma geral. Nesse capítulo também se tem uma apresentação sobre o PTC e o PTRI, com ênfase para o PRONAT, cujas ações são o foco desta pesquisa. No terceiro capítulo faz-se uma breve descrição do Território Meio Oeste Contestado, com sua localização geográfica, características, aspectos de formação e constituição. Além disso, se discute a gestão do PRONAT no Território estudado e, de forma específica, da execução dos projetos financiados por esse Programa. O quarto e último capítulo procura apresentar casos representativos de empreendimentos coletivos financiados pelo PRONAT no Território e, de forma mais ampla, uma análise da gestão desse Programa no que tange sua representação frente políticas públicas de desenvolvimento territorial. Por fim, nas considerações finais, os objetivos e as hipóteses são retomados e discutidos com base nos principais resultados obtidos na pesquisa.

CAPÍTULO 1

1. INTRODUÇÃO DO DEBATE DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

Este capítulo objetiva realizar uma revisão teórica sobre o tema do desenvolvimento territorial. Estruturalmente, apresentamos inicialmente uma contextualização acerca do termo “desenvolvimento” e um breve resgate histórico de sua utilização. Em seguida, realiza-se o mesmo raciocínio para o objeto “território”, ressaltando a existência de seus diferentes usos e concepções. Por fim, na última seção, realizamos a associação da noção de território ao pensamento do desenvolvimento, chegando até a atual conjuntura que engloba o desenvolvimento territorial.

1.1 COMEÇANDO A DESVENDAR O DESENVOLVIMENTO

A noção de desenvolvimento, apesar de antiga, ganhou espaço e forma teórica em meados do século XX, na conjuntura de elaboração de projetos para reconstruir a Europa devastada após a Segunda Guerra Mundial (SACHS, 2004). Foi sob esse contexto que surgiram as discussões sobre “ciência regional” e as tentativas de formulação de políticas para a superação das desigualdades territoriais. As divergências entre as teorias propostas, quanto às possibilidades de acordo ou não sobre os processos de desenvolvimento, não as impediram de caminhar no sentido da utilização de um enfoque de desenvolvimento essencialmente “produtivista”, baseado exclusivamente no progresso econômico (MENDONÇA; ORTEGA, 2005).

O termo desenvolvimento, vastamente utilizado na atualidade, é objeto de polêmicas do ponto de vista teórico. Essas refletem as divergências de conceitos elaborados por economistas e cientistas sociais. Para Mendonça e Ortega (2005), a discussão internacional sobre o seu significado foi intensificada a partir dos anos 1970. Naquele momento difundiu-se um novo paradigma de desenvolvimento, associado ao processo de globalização³ e baseado numa nova forma de

³ A globalização é um dos processos de aprofundamento internacional da integração econômica, social, cultural e política, que teria sido impulsionado pelo barateamento dos meios de transporte e comunicação dos países no final do século XX (AL-RODHAN, 2009).

organização da economia e da sociedade, mais flexível e descentralizada.

Para Veiga (2010), existem três tipos básicos de resposta para a pergunta “o que é desenvolvimento?”. As duas primeiras são mais simples. A outra representa o “caminho do meio”, tentando explicar que desenvolvimento não pode ser amesquinçado com crescimento econômico (primeira resposta) e nem que sua efetividade seja um ideal inalcançável (segunda resposta). Representando a concepção mais utilizada, a sua equiparação ao crescimento econômico se expressa na mensuração pelo tradicional Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Os favoráveis ao uso da renda *per capita*, no estudo do desenvolvimento, acreditam que tal aferição engloba outros indicadores de qualidade de vida. Questionando a teoria econômica tradicional, Sen (2000) aponta que medir o desenvolvimento de um país pelo seu PIB conduz os governos a considerarem sua elevação a meta fundamental, reduzindo-a a expansão econômica máxima.

Nos anos 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apresentou um índice para aferir as condições de vida nos diferentes países, o qual ficou conhecido como Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O IDH é um indicador baseado na média aritmética simples de três indicadores relativos a aspectos da condição de vida: esperança de vida ao nascer, educação e PIB *per capita*. O objetivo da sua elaboração é ampliar o olhar para além do PIB *per capita*. Como já destacado, esse último é um indicador de desempenho econômico muito utilizado, até então, para avaliar o desenvolvimento, mas restringe-se à capacidade de geração de renda de uma determinada economia (MELO, 2005).

Tomando por base a situação de indivíduos sem acesso ao desenvolvimento, Zandonai (2005) destaca as críticas à utilização de indicadores usualmente empregados por órgãos públicos e pela sociedade civil para a avaliação da pobreza em um país ou em uma comunidade. Isso ocorre porque a pobreza é um fenômeno multidimensional, assim como o desenvolvimento. Pobre é aquele indivíduo que sofre com várias privações de difícil comensuração, a exemplo da alimentação, habitação, saúde, educação e lazer. Porém, outros problemas surgem dentro da dimensão de renda e que possuem uma grande relação com esferas do desenvolvimento humano.

Segundo Henriques (2000), não basta identificar e agregar indicadores de necessidades econômicas, padrão de vida e insuficiência de recursos. Para esses quesitos, os indicadores de bem-estar mais utilizados têm sido a satisfação de certas necessidades econômicas, o

consumo de bens e a receita disponível. Na busca de uma explicação mais elucidativa, Zandonai (2005, p. 14) considera “importante entender o papel da dimensão renda como uma das múltiplas formas de manifestação da pobreza, evitando negá-la de todo ou aceitá-la por completo”. Nessa direção, Veiga (2010) questiona a capacidade do IDH cumprir tal função, pois o mesmo não abrange questões como a capacidade das pessoas participarem das decisões que afetam suas vidas e de desfrutar do respeito dos outros na comunidade. A questão ambiental é outro aspecto que o IDH não contempla. Embora avance em relação à renda *per capita* e seja adotado como um indicador universal de padrões mínimos de qualidade de vida, o IDH não respeita os hábitos de consumo e o grau de satisfação local (TECCHIO, 2012).

A segunda resposta sistematizada por Veiga (2010) refere-se ao entendimento do desenvolvimento como mera ilusão, crença, mito ou manipulação ideológica. Os adeptos dessa interpretação ficam isentos de discutir, por exemplo, o desenvolvimento sustentável, uma vez que ele não passaria de uma simples roupagem da quimera original. Assim como a abordagem anterior, a mesma é analisada como base na expressão “desenvolvimento econômico” e não nas múltiplas dimensões do “desenvolvimento”. Ao estabelecer uma equivalência entre desenvolvimento e riqueza, reforça a ideia defendida nos estudos de economia. Ou seja, que a ampliação da riqueza seria o meio indispensável e unívoco para buscar as noções de “bem-estar” fundadas em nossa sociedade. Além disso, essa corrente questiona o fato da noção de desenvolvimento considerar o padrão de consumo dos países com elevado crescimento econômico como sendo uma meta a ser alcançada.

A terceira resposta à pergunta sobre “o que é desenvolvimento?” é considerada por Veiga (2010) a mudança fundamental no modo de concebê-lo. Para Sachs (2004), um fato importante no processo de construção do “caminho do meio” foi a introdução do viés ambiental. O seu olhar para dimensões extra-econômicas é resultado da necessidade de contextualizar o desenvolvimento na busca de uma dimensão normativa de ecodesenvolvimento e, mais recente, de desenvolvimento sustentável. Ambas têm em comum a atenção dada aos problemas ambientais, principalmente a partir dos anos 1970, com origem nas conferências promovidas pelas Nações Unidas. Essas conexões entre o desenvolvimento e o meio ambiente foram discutidas pela primeira vez no encontro Founex, em 1971. Já a Conferência sobre Meio Ambiente de Estocolmo, que aconteceu em 1972, elevou a temática ambiental para a escala internacional. Segundo Sachs (2002), o paradigma do “caminho do meio” emergiu desses dois eventos. Nas palavras desse autor, o

desenvolvimento sustentável “obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica” (SACHS, 2004, p. 36). Para tanto, os pilares do desenvolvimento sustentável são o social, o ambiental, o territorial, o econômico e o político⁴.

Assim, o desenvolvimento está associado tanto à valorização das potencialidades locais quanto à preservação dos recursos naturais. Ou seja, mais do que eficiência econômica, o desenvolvimento requer melhoria da qualidade de vida das pessoas, a qual passa por questões indispensáveis como a redução da pobreza, preservação ambiental, autodeterminação cultural, respeito aos direitos humanos, entre outras (BUARQUE, 2002 apud SAQUET; SPOSITO, 2008).

Veiga (2010) defende a necessidade de uma reaproximação entre ética, economia e política. “Ninguém duvida de que o crescimento é um fator muito importante para o desenvolvimento. Mas não se deve esquecer que no crescimento a mudança é quantitativa e no desenvolvimento ela é qualitativa” (VEIGA, 2010, p. 56). É na obra de Sen (2000) que esse autor encontra os principais elementos para sua argumentação. O desenvolvimento como liberdade, conceitualizado por Sen (2000), enfatiza a necessidade de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Como a disponibilidade monetária nem sempre representa uma possibilidade de conversão em liberdades, sua abordagem contrasta com as visões mais restritas de desenvolvimento.

O crescimento econômico pode ser um importante meio para expandir as liberdades desfrutadas pelos membros das sociedades, mas elas dependem também de outros determinantes: serviços de educação e saúde, direitos civis, entre outros. O desenvolvimento com liberdade ocorre quando as pessoas podem viver o tipo de vida que escolheram e conseguem superar os mecanismos de privação, tais como “pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou

⁴ Há registro da inclusão das esferas cultural e ética na referência dos pilares do desenvolvimento sustentável ou mesmo como dimensão chave para as suas metas (NOGUEIRA, 2011). No entanto, o papel da cultura e da ética no quadro do desenvolvimento sustentável é ainda vago a nível científico, político e econômico. O aumento presente dos desafios ecológicos, econômicos e sociais implica numa atenção cada vez maior relativa ao papel da cultura e da ética para o desenvolvimento integrado da pesquisa e das políticas no campo da sustentabilidade (THROSBY, 2008; DREXHAGE; MURPHY, 2010).

interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2000, p. 18). Em geral, essa ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que não permite que as pessoas tenham a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, morar de modo apropriado, ter acesso à água tratada ou saneamento básico. Contudo, o atendimento de liberdades básicas pode ocorrer sem o aumento da renda. As privações à liberdade podem ser superadas com a oferta de serviços públicos e assistência social, como programas epidemiológicos e sistemas bem planejados de assistência médica e educação. Em certos casos a expansão das liberdades independe da renda, como a superação de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade (SEN, 2000).

Portanto, mesmo sem crescimento econômico, o desenvolvimento pode advir da distribuição mais equitativa da riqueza e/ou da superação dos elementos que afetam a conversão do dinheiro em liberdades. Na teoria seniana, o papel de agente dessas transformações é atribuído ao indivíduo (CAPELLESSO, 2010, p. 36).

No entanto, Oliveira (2007) destaca que essa abordagem não considera as disputas de poder que limitam a capacidade do indivíduo atuar como agente. Evidencia que, em regimes capitalistas, a riqueza se encontra concentrada nas mãos de poucos e na propriedade privada, e que a sua posse confere aos detentores o poder econômico, também mobilizado para adquirir o poder político. “Esses poderes são utilizados para se proteger contra as tentativas de redistribuição e para continuar a concentrar as novas riquezas produzidas durante o crescimento econômico” (CAPELLESSO, 2010, p. 36).

Perpassando o atendimento das liberdades básicas, o desenvolvimento deve contribuir para que os indivíduos revelem suas capacidades, seus talentos e sua imaginação na busca de realização pessoal e da felicidade. Ou seja, o crescimento econômico é necessário ao desenvolvimento, mas não é suficiente para que as pessoas tenham uma vida melhor e mais feliz (SACHS, 2004). Adotando por base essa dimensão ampla de desenvolvimento, Veiga (2010, p. 80) conclui que a operacionalização desse conceito “tem sido exceção histórica e não regra geral. Ele não é o resultado espontâneo da livre interação das forças de mercado. Os mercados são tão somente uma entre as várias

instituições que participam do processo de desenvolvimento”. O desenvolvimento não é automático, englobando desde os direitos humanos até o aprofundamento da democracia. Como bem defende Furtado (2004), enquanto os mais pobres não representarem um papel dinâmico nas ações políticas, não alcançarão igualdade de acesso a emprego, escolas, hospitais, justiça e serviços básicos.

Para se traçar uma tentativa de resposta, não é demais lembrar certas ideias elementares: o *crescimento econômico*, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o *desenvolvimento* se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento (FURTADO, 2004, p. 484).

Analisando o caso do Brasil, Furtado (2004) nega a existência de correlação entre crescimento econômico e desenvolvimento, em especial para a situação do Brasil rural. Ao longo do século XX, os salários reais da maioria da população não correspondem ao crescimento do país e a taxa de pessoas que recebem até um salário mínimo se manteve alta. Grande parte da população rural praticamente não foi beneficiada pelo referido crescimento. Um dos poucos avanços ocorreu com o aparecimento de uma classe média em meio à pobreza brasileira e as elites econômicas. Uma análise dos anos mais recentes permite apontar avanços, mas ainda tímidos quando comparados às desigualdades acumuladas historicamente.

Assim, o desenvolvimento pode ser entendido como caminho de acesso a formas sociais mais capazes de estimular a criatividade humana e responder às aspirações da coletividade. Segundo esse entendimento, deve-se atentar para as falsas políticas de desenvolvimento cujos benefícios se concentram nas mãos de poucos (FURTADO, 2004). Se, por um lado, o “caminho do meio” vem ganhando adeptos na academia. Por outro, o método utilizado para incluir famílias pobres em políticas públicas no Brasil ainda é a renda.

Sobre a incorporação de referenciais extra-econômicos na trajetória de desenvolvimento da América Latina, Delgado et al. (2013)

faz um recorte a partir do final da Primeira Guerra Mundial. Esse evento bélico abriu um período que se estende até os anos 1960, o qual fora marcado por profundas modificações nas estruturas sociais e econômicas dos países. Os reflexos da Primeira Guerra, somados à crise de 1929, estimularam uma maior preocupação com o desenvolvimento nacional, promovido através de políticas de estímulo à industrialização. Apesar do contraste entre aqueles que defendiam a industrialização e as visões que destacavam a centralidade do projeto agroexportador, eram os defensores da industrialização que impunham à agricultura um papel estratégico no desenvolvimento latino-americano, por exemplo, por meio da liberação de mão de obra para a indústria. Nessa etapa, o desenvolvimento latino-americano era identificado com a intensificação do processo urbano-industrial e a política para o meio rural era focado exclusivamente para a modernização da agricultura (DELGADO et al., 2013).

Na crise financeira internacional do final dos anos 1970, o endividamento externo associado ao choque internacional dos juros abalou os países latino-americanos (com Argentina, Brasil e México à frente). Do ponto de vista político, sua associação com a mobilização social resultou em consecutivos eventos políticos e eleitorais que contribuíram para o início do processo de redemocratização (DELGADO et al., 2013). Já na década de 1980, segundo Leite (2005 apud DELGADO et al., 2013), coube às atividades agrícolas e agroindustriais a responsabilidade de gerar divisas para o pagamento dos serviços da dívida externa, inclusive nos países que haviam passado por um intenso processo de industrialização, como era o caso da Argentina, Brasil e México.

O contexto das décadas de 1980 e 1990 seria marcado pela incorporação de uma intensa agenda liberalizante, a qual também foi imposta à atividade agropecuária como resultado dos ajustes operados nas políticas macroeconômicas, particularmente após 1990. Assim, o tema das relações entre Estado, desenvolvimento e agricultura ganhou destaque entre pesquisadores, já que trata de uma grande variedade de atores, com dinâmicas variadas e do fortalecimento de questões atribuídas pelos diferentes contextos regionais, como desenvolvimento territorial, segurança alimentar, sustentabilidade, entre outros (DELGADO et al., 2013).

A contribuição do ambiente rural no desenvolvimento nacional brasileiro, segundo Delgado (2010), pode ser analisada a partir de uma periodização da modernização da agricultura até os dias atuais. Sua abordagem começa na década de 1960 com a caracterização da crise

política e econômica, que se seguiu com o golpe militar de 1964. Com o golpe realizou-se um pacto político que sustentou a industrialização, mantendo a participação das elites agrárias. Assim, o governo militar promoveu uma política de incentivo à modernização da agricultura na década de 1970 para transformar o latifúndio em uma grande empresa capitalista. Em paralelo, a industrialização era considerada a mais importante forma de progresso econômico. Como resultado, houve reduções de salários, grande modernização da agricultura e estímulo a exportações. Essa modernização se concentrou nas regiões Sul e Sudeste, caracterizadas como “produtoras”, onde ocorreu intensivo êxodo rural. Nessa fase de desenvolvimento, considerava-se o rural como sinônimo de agrícola.

Em seguida, o autor aborda a crise da dívida externa ocorrida na década de 1980, época em que houve o desencadeamento de enormes taxas de juros internacionais ocasionadas pela crise do petróleo. Diante da crise reduziu-se o montante de crédito rural subsidiado, principal política do período modernizante, estabelecendo-se a política de preços mínimos para produtos da agricultura como a principal forma de intervenção do Estado no setor. Para enfrentar a crise econômica, as relações entre política macroeconômica e agricultura passaram a prevalecer na busca de ajustamento da economia brasileira. O papel da agricultura na economia consistia na geração de saldos crescentes na balança comercial para tentar manter sob controle a conta de transações correntes da balança de pagamentos. Para alcançar esse objetivo as ações concentraram-se no estímulo governamental às exportações. A agricultura familiar acabou se beneficiando de forma indireta, já que foi um período favorável para a agricultura de mercado interno. Além disso, ocorreu também a reorganização de atores do campo em torno da luta pela reforma agrária. A criação de assentamentos rurais de agricultores sem terra a partir de meados da década de 1980 permitiu a inclusão de muitas famílias de baixa renda, o que condiz com avanços sociais que perpassam a dimensão economicista do desenvolvimento.

Na década de 1990, a adoção de uma política de liberalização comercial, de desregulamentação e de desmonte dos instrumentos de política agrícola utilizados até o final da década anterior marcou o período. Seus efeitos na agricultura familiar foram bastante danosos. O autor apresenta uma discussão sobre as características e os objetivos dos dois projetos em competição no meio rural nessa década, chamados de projeto neoliberal do agronegócio e projeto democratizante. No projeto neoliberal há uma clara diminuição do papel do Estado no desenvolvimento econômico enquanto no projeto democratizante existe

uma mobilização da sociedade civil como organização política. Esse projeto incentiva a reforma agrária e reivindica um modelo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar, tendo como seus principais personagens os sem terra, assentados e agricultores familiares. Dessa forma, a agricultura familiar começa a disputar acesso a políticas públicas e mercado com o agronegócio. Como ação pública direcionada a esse novo segmento, surge o PRONAF. Academicamente, fortalece-se a concepção de que o rural é diferente de agrícola, sendo o rural relativo ao espaço (território) e o agrícola ao setor econômico da agricultura. A primeira abordagem concebe o rural como um espaço social composto por múltiplos atores, ao passo que a segunda privilegia o agricultor, em geral, sinônimo de produtor rural moderno (DELGADO, 2010).

Os dois modelos políticos passam a disputar as políticas de desenvolvimento rural. Embora a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, represente uma conquista do projeto democrático, a existência de uma política de governo híbrida torna-se evidente, pois se mantêm a maior parte dos elementos do projeto neoliberal. Essa última se manifesta na ênfase e apoio ao agronegócio (exportações) e na perda de importância da ideia de reforma agrária. A grande particularidade democratizante do governo Lula refere-se à organização da sociedade civil para democracia e superação da pobreza, com destaque para a criação ou fortalecimento de espaços participativos correlacionados a políticas sociais (DELGADO, 2010). A dimensão democratizante tem buscado valorizar a agricultura familiar, setor socialmente diverso que contribui para a construção de distintos territórios. Analisando sua interface com as políticas públicas, as possibilidades de englobar tamanha diversidade representa um desafio. Na tentativa de contemplar os diversos atores envolvidos no desenvolvimento rural, o governo federal lançou mão da abordagem territorial, dando ênfase à participação social e organização de territórios para pensar seu desenvolvimento.

Desse modo, de forma contrastante com a visão hegemônica de cunho liberal, visões e experiências alternativas que recusam o paradigma de um modelo único de desenvolvimento começam a ser mobilizada no arcabouço teórico-metodológico do projeto democratizante (MENDONÇA; ORTEGA, 2005; CAZELLA, 2002). Algumas experiências “implementaram respostas específicas e intencionais valorizando as diversidades econômicas, sociais e políticas existentes em seus territórios” (MENDONÇA; ORTEGA, 2005, p. 4). É nessa conjuntura que se inicia a correlação entre o conceito de território com o tema do desenvolvimento rural, assuntos que serão abordados nos tópicos a seguir.

1.2 O QUE É TERRITÓRIO?

O território é definido, na tradição da geografia política, como um espaço concreto e caracterizado por seus atributos naturais e socialmente construídos, que é apropriado e ocupado por um grupo social. A ocupação de um espaço físico deve ser entendida como algo gerador de raízes e identidades, as quais dão sentido ao grupo de pessoas que o habita. Os atributos socioculturais dessa população estão inevitavelmente ligados aos atributos do espaço, formando no seu conjunto o que se denomina território. Tais atributos compreendem tanto aspectos físicos e ambientais (natureza), como aspectos sociais e culturais (patrimônio arquitetônico) (SOUZA, 2003). Para esse autor, um território possui limites mutáveis, já que suas fronteiras podem ser alteradas. A sua dimensão abrange e persiste até onde houver identidade socioespacial. Essa identidade envolve a relação com espaço físico-social, mas também a identificação com o poder controlador desse território.

Contudo, diante da falta de rigidez conceitual, muitas vezes, os termos território e espaço são utilizados indistintamente, “obscurecendo o caráter especificamente *político* do primeiro”, que é mais amplo e engloba o segundo (SOUZA, 2003, p. 84). Contribuindo para essa confusão conceitual pode-se apontar a associação de território ao discurso ideológico dos recortes de “território nacional”, ou seja, de Estado-Nação.

Para Moraes (2008), Estado e território são dois conceitos profundamente ligados no mundo moderno. Os Estados são dotados de um território enquanto identidade nacional que se constrói sobre ele (Nação). A construção política dessa jurisdição pressupõe um domínio territorial concreto sobre uma porção de terra, que será consolidada como território após ser organizada e operada como um poder político, jurídico, econômico e cultural. Entretanto, o autor ressalta que trabalhos de caráter mais histórico adotam uma escala de análise que não corresponde necessariamente à área estatal, podendo trabalhar com recortes regionais que se restringem a espaços subnacionais. É somente no final do século XX, com a crítica ao positivismo, que as teorias vigentes convergem para a ideia de que o território seja visto “como um resultado histórico do relacionamento da sociedade com o espaço, o qual só pode ser desvendado por meio do estudo de sua gênese e desenvolvimento” (MORAES, 2008, p. 52). O fato é que o espaço geográfico de um país pode conter diversos territórios que convivem e

interagem em um processo contínuo, dinâmico e de constante mudança (BUARQUE, 2012).

Para facilitar a distinção entre as duas dimensões territoriais (físico-geográfica e sociopolítica), Pecqueur (2005) adota as adjetivações de *território dado* e *território construído*. O primeiro é adotado como áreas geográficas definidas sem necessariamente privilegiar os aspectos socioculturais, sendo delimitado político-administrativamente, a exemplo de distritos, municípios, regiões, estados federados e países. O segundo refere-se à construção social e coletiva dos atores, originando uma identidade sociocultural. Essa identidade sociocultural pode coincidir com a delimitação administrativa, como aponta Moraes (2008) para o Estado moderno. Considerando as múltiplas possibilidades de construção social, dentro de um *território dado* podem estar inseridos diversos *territórios construídos* (PECQUEUR, 2005; CAZELLA, 2006, CARRIÈRE; CAZELLA, 2006).

Na maior parte dos estudos sobre territórios predomina análises centradas nas dimensões econômicas e sociais na tentativa de compreender como sua unidade geográfica é determinada, quase sempre a abordando como espaço de governança (FERNANDES, 2007). Todavia, um território não pode ser descrito e caracterizado apenas como um espaço geográfico na superfície terrestre, mas sim como um local articulado de processos sociais que resultam das relações humanas, que não se restringem à esfera econômica (MORAES, 2008; VALLE, 2012). Ao representar um conceito multidimensional, certos elementos de um território são materiais e outros imateriais ou, até mesmo, simbólicos – a exemplo do sentimento de pertencimento.

O território é um espaço geográfico que se diferencia pelas *características socioeconômicas e culturais próprias* formando um conjunto contíguo e contínuo, sendo reconhecido pela sociedade por meio da representação simbólica, de modo a expressar um *sentimento de pertencimento* àquele local (BUARQUE, 2012, p. 141).

Para Raffestin (1993 apud CLEPS JUNIOR, 2010), a criação de um território social é fruto do imaginário humano e só poderá existir quando o espaço geográfico é pensado coletivamente. Sendo composto por representações e construções da realidade socioespacial, que são relacionais, a abordagem territorial enfatiza as relações de poder. Mais

do que analisar as relações estabelecidas (estática), Valle (2012) destaca que a noção de território inclui a construção de processos sociais que permitem questionar determinadas relações de poder (trajetória territorial).

Em sua concepção, Raffestin (1993 apud SAQUET; SPOSITO, 2008) aborda que o território é fruto de relações sociais concretas e abstratas, de relações de poder e dominação, o que resulta no fortalecimento de uma territorialidade no espaço. Isso se baseia na consolidação de malhas, nós e redes, demarcando as ações de poder que constituem um território. De acordo com Saquet e Sposito (2008), existe o reconhecimento de uma sobreposição dos limites políticos, econômicos, administrativos e culturais de um território. Tal entendimento sugere uma concepção múltipla do território, favorecendo o surgimento de ideias em benefício do desenvolvimento local. Para Carrière e Cazella (2006), um território é uma criação coletiva e um recurso institucional. Não é apenas uma realidade geográfica e física, mas complexa e multidimensional, que envolve relações humanas, ambientais, sociais, culturais e históricas.

Adotando conceitos de orientação marxista, Cleps Junior (2010) inclui na abordagem territorial a luta de classes existente numa sociedade durante a consolidação do território. Em termos socioeconômicos, o autor inclui ainda o processo de desenvolvimento das forças produtivas que dão a conformação histórica específica a um território.

Diante desse quadro polissêmico, Bonnal, Delgado e Cazella (2011) apontam para as diferenças conceituais de território segundo a sua utilização nas diferentes disciplinas das ciências sociais. Por exemplo, na geografia econômica é compreendido fundamentalmente a partir das atividades produtivas nele desenvolvidas. Já na geografia política, refere-se a um lugar delimitado para o exercício do poder, seja ele público, privado ou construído através de processos de negociação coletivos. A essa pluralidade de conceitos “de território corresponde uma multiplicidade de práticas de construção e de uso do território pelos atores” (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011, p. 39). Para esses autores, um território é resultado da ação de um grupo social em busca de sua identidade, mas também pode ser visto como um espaço delimitado pelas características ou atividades produtivas semelhantes, com fronteiras geográficas estabelecidas.

Buscando na abordagem territorial as alternativas à globalização ecologicamente predatória e socialmente excludente, Vieira et al. (2010) defendem que o meio rural possui um papel fundamental no

desenvolvimento do país através do processo de descentralização do crescimento econômico e do fortalecimento das cidades de porte médio. Segundo Abramovay (2010), a noção de território inova nos estudos de regiões rurais em pelo menos quatro dimensões: i) a primeira sugere abandonar o horizonte estritamente setorial, que considera a agricultura como o único setor e os agricultores como os únicos atores do meio rural; ii) a segunda impede a confusão entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento; iii) a terceira contempla o estudo empírico dos atores e de suas organizações; iv) a quarta dimensão se refere ao fato do território ressaltar a maneira como uma sociedade utiliza os recursos que possui em sua organização produtiva e, portanto, considera a relação entre sistemas sociais e ecológicos.

Na dimensão operacional adotada pelos atores sociais, o território pode ser entendido como um local estratégico para enfrentar desafios de diferentes níveis, como: equilíbrio socioeconômico, gestão ambiental, entre outros. As relações socioespaciais e identitárias podem ser construídas e mobilizadas como estratégia de ação contra os desafios resultantes da integração em um espaço geográfico global (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006).

Para a realidade rural brasileira, um território passou a ser associado a um conjunto de municípios, delimitados por área e forma espacial, com características semelhantes do ponto de vista econômico, ambiental, identitário, cultural, geográfico e de coesão social, justificando a abordagem e o desenvolvimento de políticas públicas com enfoque territorial. Ou seja, os territórios possuem especificidades que os diferenciam uns dos outros e o uso deste termo significa envolver uma rede de conexão, articulação e dinâmicas culturais, políticas, socioeconômicas e socioespaciais (SAQUET; SPOSITO, 2008; MEDEIROS; DIAS, 2011a). A inclusão da abordagem territorial em estudos do desenvolvimento rural brasileiro é recente, mas cabe aqui resgatar um breve histórico acerca do surgimento da noção de desenvolvimento territorial, assunto do tópico seguinte.

1.3 A ABORDAGEM DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

A teoria dos polos de desenvolvimento aponta que o mesmo é impulsionado por unidades dominantes, como empresas e indústrias, que beneficiam toda a economia local. Esse modelo centralizado remete à chamada “teoria de base”, que está associada à aptidão de uma determinada região para as exportações. Atualmente, essa perspectiva vem perdendo sua importância em virtude do surgimento de novas

abordagens, passando a coexistir e a disputar atenção, principalmente, entre aqueles que se mantêm adeptos de uma concepção centralizada do desenvolvimento. Nesta compreensão centralizada não existe processo de desenvolvimento sem a existência de mecanismos de polarização por um centro urbano, que represente uma região de influência (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006).

Representando uma nova concepção teórica, as dinâmicas do desenvolvimento territorial ganharam força a partir de 1980, recebendo contribuições de diversos fenômenos socioeconômicos, políticos e ambientais. Enquanto a crise do sistema fordista⁵ alimentava o desejo de alternativas, os estudos sobre os distritos industriais italianos apontavam que os atores locais podem assumir o destino do desenvolvimento de sua região (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). Assim, a experiência europeia da “Terceira Itália” tornou-se uma referência paradigmática para a formulação e implantação de estratégias de desenvolvimento territorial em muitos lugares do mundo (MENDONÇA; ORTEGA, 2005), pois apresenta aspectos claramente socioeconômicos ligados à formação de sistemas industriais localizados (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006).

A “Terceira Itália” refere-se a áreas localizadas no Centro e no Nordeste daquele país. Ela encontra-se fora dos tradicionais polos centralizados formados pelo triângulo das cidades de Milão, Turim e Gênova (1ª Itália), no Noroeste, e do Mezzogiorno (2ª Itália), ao Sul (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). Trata-se de uma região que conseguiu encontrar respostas próprias e inovadoras de desenvolvimento, decorrentes da proximidade geográfica de inúmeras Pequenas e Médias Empresas (PME), garantindo seu dinamismo econômico, mesmo num contexto de crise econômica mundial (MENDONÇA; ORTEGA, 2005).

As análises dos distritos industriais italianos permitiram enriquecer a teoria do desenvolvimento, valorizando o aspecto histórico e social de todo o processo econômico. Assim é possível compreender que o mercado vai além da lei da oferta e da procura, consistindo num conjunto de ações intimamente ligadas às relações sociais. Ou seja, através dos distritos industriais, visualizamos uma construção social do mercado e iniciativas particulares de uma dada população no sentido de promover o desenvolvimento por meio de traços socioeconômicos e políticos-culturais locais (RAUD, 1999).

⁵ No fordismo, a produção em série dada ao redor de uma linha de montagem separava elaboração e execução, suprimindo a dimensão intelectual do trabalho operário. Ford permitiu que o trabalho chegasse ao trabalhador em uma posição fixa, através da utilização da esteira transportadora (HARVEY, 1998).

Os sistemas produtivos locais são “como uma rede de empresas de uma mesma atividade ou de uma mesma especialidade que cooperam em determinado território” (VEIGA, 2003, p. 40). A cooperação permite as PME encontrar sinergias para competir com outras regiões no mercado global, alicerçando as forças produtivas no território. A partir dessa constatação passou-se a buscar distintos mecanismos para alicerçar a economia no território, a exemplo da valorização do patrimônio natural e demais recursos específicos. Um patrimônio natural é visto como uma alternativa de consumo produtivo, que não se limita a recursos físicos (envolve também a cultura, saberes artesanais, imagem territorial, entre outros) e fornece apoio às diferentes atividades econômicas. A valorização do patrimônio natural e cultural é “mais um processo de construção do que uma herança” (VEIGA, 2003, p. 42).

O Espaço-lugar de desenvolvimento passa a ser espaço-território, mais complexo, com relações e objetivos comuns, onde os atores sociais se unem para resolver problemas comuns. Como a iniciativa é repassada aos atores, cabe ao Estado apoiar as iniciativas locais. Existem três “tipos” de atores, que apesar de interesses distintos, adotam modalidades de cooperação e estabelecem estratégias de desenvolvimento, são eles: a) atores públicos dos diferentes escalões do governo; b) atores privados ligados às empresas, bancos, agências de seguros, entre outros (parceiros indispensáveis para a valorização do saber-fazer e dos recursos locais; c) os componentes da sociedade civil (associações culturais, sindicatos, entre outros) (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006).

As principais diferenças inseridas nessa nova concepção de desenvolvimento, em relação ao fordismo, aparecem nos laços de reciprocidade e na variedade de produtos e serviços territoriais. Junto à tradicional ênfase na concorrência/competitividade passa a se valorizar a cooperação, com valorização do saber-fazer local. Já a organização sindical e exigência tecnológica, derivadas do fordismo, são mantidas, sendo a primeira mobilizada como um dos possíveis mecanismos de mediação de conflitos (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006). Entre as características das ações formais de desenvolvimento territorial, Tecchio (2012) destaca a existência de objetivos distintos de acordo com o contexto social a ser trabalhado. Ao abordar distintas as condições socioculturais entre os países da Europa Ocidental e o Brasil, Carrière e Cazella (2006) chamam a atenção para os riscos de se adotar o enfoque de desenvolvimento territorial sem as devidas adaptações.

[...] a noção de desenvolvimento territorial apresenta um sentido bastante diferente nos países

da Europa Ocidental e no Brasil. Isso é importante, na medida em que as formulações teóricas pioneiras sobre essa temática têm como referencial empírico aqueles países ou regiões que apresentam expressivos indicadores de desenvolvimento. Em contextos socioeconômicos como o brasileiro, não se pode ignorar as carências no suprimento das necessidades básicas (segurança alimentar, alojamento, abastecimento de água, saúde, educação...) das populações pobres (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006, p. 23).

De acordo com Cazella (2006), as diferenças sociais e políticas presentes na ideia do desenvolvimento territorial ajudam a entender os “problemas” de uma comunidade. Nesses problemas (conflitos, contradições e exclusões) está a base para compreender a dinâmica do desenvolvimento. O autor sugere que a mediação de conflitos seja um princípio norteador do desenvolvimento territorial. Essa variável pode desvelar os interesses e estratégias em jogo, mas também as exclusões sociais desencadeadas pelas intervenções externas. Ou seja, trata-se de romper com a imagem consensual que, muitas vezes, é apresentada pelos atores sociais locais ao agente de desenvolvimento ou ao pesquisador. “A valorização cega do local desconsidera geralmente as divisões sociais nele presentes” (CAZELLA, 2006, p. 235). É preciso valorizar também aqueles que não estão inseridos nas ações de desenvolvimento. A análise das dinâmicas de desenvolvimento territorial deve considerar a realidade do desenvolvimento tal como ela se expressa no espaço local, sem esquecer que um território é um elemento ativo de desenvolvimento, que resulta de uma construção histórica (CAZELLA, 2006).

Outra vertente acerca do desenvolvimento territorial prioriza fenômenos ligados à degradação socioambiental e às transformações políticas, mas sempre enfatizando o papel dos atores locais no comando do desenvolvimento de sua região. No Brasil, o debate e as possibilidades para a efetivação de estratégias de desenvolvimento territorial foram favorecidos com a promulgação da Constituição de 1988, fruto do processo de redemocratização do país e a busca de um reordenamento territorial a partir de um Estado nacional menos autoritário e mais descentralizado, além do surgimento e fortalecimento de movimentos sociais (CARRIÈRE; CAZELLA, 2006; DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007).

Mais especificamente na análise de dinâmicas rurais, Medeiros e Dias (2011a) ressaltam que a discussão sobre o tema do desenvolvimento deve se basear na noção de territorialização, buscando entender o papel das particularidades locais diante das estratégias de globalização econômica. Porém, não se trata de considerar apenas a questão da governança descentralizada ou da implementação e controle social descentralizados de políticas públicas específicas, mas levar em conta os aspectos da dinâmica econômica e social dentro do território (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007). A implementação descentralizada de programas públicos interage com a adoção de políticas territoriais, as quais envolvem a prestação de serviços públicos e a participação social, promovendo o desenvolvimento territorial.

Para Pecqueur (2005, p. 20), o desenvolvimento territorial se constitui em “um modelo de desenvolvimento dotado de características bem precisas que lhe são próprias e que se apoiam, essencialmente, na dinâmica de ‘especificação’ dos recursos por um conjunto de atores constituído em território”. Enfatizando a dimensão local, essa abordagem representa “um processo de mobilização dos atores que leva à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território” (PECQUEUR, 2005, p. 12). Desta forma, o desenvolvimento territorial não pode ser implantado por decreto, trata-se de uma estratégia de adaptação que visa permitir aos atores dos territórios reorganizarem a economia local, tendo como base a busca da valorização dos recursos próprios ao território, adotando uma organização produtiva e dinâmica que permita a valorização de recursos inéditos, específicos do território, que o tornam único.

A literatura atual sobre o desenvolvimento territorial apresenta, basicamente, dois problemas centrais e correlacionados. O primeiro deles está associado ao caráter normativo utilizado nas análises e pesquisas sobre o tema, na qual frequentemente comparam-se “regiões cuja dotação objetiva de fatores é semelhante e que, no entanto, diferem muito quanto a seu dinamismo econômico e seus resultados sociais e ambientais” (ABRAMOVAY, 2010, p. 30). Dessas comparações, segundo o autor, surge um conjunto de características das situações estudadas que se transformam em recomendações às organizações públicas e privadas.

O outro problema apontado pelo mesmo autor está na carência de fundamentos teóricos concretos para a compreensão da noção de território e desenvolvimento territorial, enfatizando a ausência de modelos sobre a interação social que possa sugerir hipóteses para casos

distintos das regiões analisadas. O autor sugere uma “abordagem estrutural dos mercados” como forma de superar esses problemas. “A ideia central é que mercados não são mecanismos espontaneamente autorregulados de interação, mas funcionam a partir da observação permanente que seus protagonistas principais fazem uns dos outros” (ABRAMOVAY, 2010, p. 41). Para esse autor, existe um vínculo íntimo entre territórios e mercados, já que as regras em torno das quais esses funcionam em uma determinada região refletem a correlação entre os diferentes grupos sociais que deles participam e dependem.

Para Veiga (2003), nosso país necessita de um plano de desenvolvimento rural, que consiga trabalhar com as enormes diferenças entre o rural e o urbano, mas também com as desigualdades entre os diversos rurais brasileiros. “O que mais falta é um arranjo institucional que ajude articulações intermunicipais a diagnosticar os principais problemas rurais de suas respectivas microrregiões, planejar ações de desenvolvimento integrado, e captar os recursos necessários à sua execução” (VEIGA, 2003, p. 49). O autor sugere a criação de um Contrato Territorial de Desenvolvimento (CTD) a partir de articulações intermunicipais que estimule ações de desenvolvimento. Essas ações pertencem aos três campos distintos: aquisição de competência (apoio técnico); programas de inovação rural (com valorização local); e criação de rede (cooperação entre as microrregiões rurais). Espera-se com isso garantir à população rural os benefícios que englobam qualidade de vida, emprego, preservação ambiental e redução das desigualdades.

A abordagem territorial do desenvolvimento obriga considerar vários aspectos que constituem os territórios que, por definição, são caracterizados pela singularidade, entendida não como o isolamento ou abandono da relação local/global, mas como afirmação das particularidades locais em face do caráter homogeneizante da globalização (MEDEIROS; DIAS, 2011a).

Os conceitos de território e de desenvolvimento territorial têm sido amplamente utilizados pelos pesquisadores que estudam os processos de desenvolvimento rural no Brasil. A partir destes conceitos, visualizam uma melhor forma de aproveitamento dos recursos e potencialidades de cada região. Esta nova abordagem para o desenvolvimento dos espaços rurais permitiria o rompimento com o caráter setorial das políticas públicas e das intervenções do Estado (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2010, p. 7).

De tal modo, é possível definir o desenvolvimento territorial como um processo de mudança social de caráter endógeno, capaz de produzir solidariedade e cidadania, já que conduz de forma integrada e permanente a mudança qualitativa e a melhoria do bem-estar da população de uma localidade ou de uma região (PIRES, 2011). Ou seja, com base no institucionalismo histórico, é possível ponderar que o amadurecimento da concepção do desenvolvimento territorial permite que um grupo de indivíduos, baseado num comportamento estratégico limitado pela visão de mundo inerente a cada um, examine suas escolhas e opte por aquelas que oferecem o máximo de benefício.

Em época de globalização competitiva, o desenvolvimento territorial é dinamizado por perspectivas dos agentes econômicos nas vantagens locais e as políticas, as organizações e a governança são recursos específicos, passíveis de difusão ou criação. Assim, ainda resgatando a abordagem do institucionalismo histórico, o desenvolvimento territorial é o resultado de uma ação coletiva intencional de caráter local, ou seja, uma ação associada a uma cultura herdada do passado, a um plano estratégico e as instituições locais, que interferem no comportamento dos indivíduos ao constrangerem ou possibilitarem sua atuação, tendo em vista arranjos de regulação das práticas sociais (PIRES, 2011).

Para Abramovay (2010), os estudos dos espaços rurais são beneficiados pelo surgimento da abordagem do desenvolvimento territorial, já que incorporam a ideia de que o meio rural vai muito além da agricultura e que a compreensão de sua dinâmica exige que se analise a maneira como nele interagem os diferentes atores sociais. Dessa forma, esse tema foi articulado às políticas públicas brasileiras. A incorporação do conceito de território na ação pública tem resultado em duas formas de construção e uso do território. A primeira envolve a ação coletiva dos atores sociais através de unidades administrativas ou sociais. Já a segunda abrange a territorialização de políticas públicas, onde o centro estratégico de ação está localizado fora do território, em escala estadual ou nacional. Essa última lança mão do entendimento que o território pode alicerçar o processo de desenvolvimento. Logo, a ação pública busca estimular a organização dos atores com vistas a alcançar a construção de territórios de identidade (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011).

No Brasil, as principais políticas territoriais nacionais referem-se ao PTC, os territórios rurais do MDA e de pesca do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA). Nesses casos, a delimitação do território proposta pela ação pública é externa e interage com as construções sociais já

estabelecidas. Logo, a análise deve atentar para as duas formas de construção territorial, externa e interna, bem como sobre as possibilidades da primeira estimular a segunda. No próximo capítulo se aprofunda o tema do desenvolvimento territorial nas políticas públicas rurais.

CAPÍTULO 2

2. DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL AOS PROGRAMAS TERRITORIAIS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL

Neste capítulo será realizada uma apresentação das políticas públicas de desenvolvimento territorial empreendidas no Brasil a partir do início dos anos 2000, procurando elucidar a correlação dessas políticas com o tema da pobreza rural. Assim, na primeira seção apresenta-se um resgate histórico da inclusão da abordagem do desenvolvimento territorial nas políticas públicas brasileiras que se propõem a superar a pobreza rural. Já na segunda seção são discutidas as principais concepções de pobreza ao longo da história, o panorama atual da pobreza rural no país e sua correlação com as políticas públicas de forma geral. Na terceira e última seção, realizar-se-á uma explanação acerca do PTC e PTRI, com ênfase para sua ferramenta de aplicação de recursos financeiros: o PRONAT, cujas ações são o foco desta pesquisa.

2.1 A MOBILIZAÇÃO DO ENFOQUE DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS RURAIS

Com frequência, a adoção do enfoque de desenvolvimento territorial nas políticas públicas para o meio rural remete à experiência europeia. A década de 1980 registrou mudanças fundamentais nas relações e nos processos agrários do continente europeu, mas foi a partir dos anos 1990 que se iniciou a prática de uma política de desenvolvimento com enfoque territorial. Uma das ações que marcaram esta época foi a reforma da Política Agrícola Comum (PAC)⁶, que representa a principal política da União Europeia (UE) para normatizar as políticas de ordenamento espacial e a implementação das políticas agrícolas e de desenvolvimento rural (MEDEIROS; DIAS, 2011a; DELGADO et al., 2013).

Só mais recentemente a dimensão ambiental e a perspectiva de um desenvolvimento mais abrangente e menos setorializado começou a

⁶ A PAC previa a modernização dos estabelecimentos agropecuários por meio do aumento das escalas, pela modernização do processo produtivo e pelo desenvolvimento de mercados. Com o tempo acabou redundando em crise de superprodução, forçando a adoção de medidas, como a redução da área plantada e a redução dos subsídios (DELGADO et al., 2013).

ser abordado no interior da UE, com a criação do Programa de Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural (LEADER) em 1990, que objetiva envolver territórios rurais em uma estratégia de desenvolvimento territorial, descentralizado, ascendente e integrado (DELGADO et al., 2013). Suas ações estimulam a participação dos atores locais e a integração entre os diferentes níveis institucionais. Além disso, o Programa LEADER se destina “para áreas rurais menores e relativamente homogêneas, caracterizadas pela presença do conhecimento mútuo, tanto dos atores entre si, como das condições regionais e suas interações com as políticas públicas” (MEDEIROS; DIAS, 2011a, p. 14).

Essa nova concepção de desenvolvimento passou a ser um objetivo nas políticas da UE e influenciou sucessivas reformas da PAC. Assim, a década de 2000, além de confirmar a abordagem do desenvolvimento territorial como conhecemos atualmente, trouxe novas estratégias para as políticas em questão, nas quais “o meio rural estaria igualmente envolvido nos objetivos relativos a assegurar níveis desejáveis de competitividade, sustentabilidade e coesão social” (DELGADO et al., 2013, p. 61).

Analisando a incorporação da dimensão territorial nas ações públicas para o espaço rural europeu, Medeiros e Dias (2011a) entendem que as políticas públicas não consideram a agricultura como responsável pelo desenvolvimento das áreas rurais, mas reconhecem o papel da multifuncionalidade da agricultura. A multifuncionalidade possui grande importância na ampliação das interfaces do agrícola com a dimensão territorial rural e pode ser definida como um conjunto de contribuições da agricultura (a maioria não remunerada pelo mercado) a um tipo de desenvolvimento que conceba a agricultura não somente como um setor da economia. Ela pode ser associada à segurança alimentar, à preservação do capital sociocultural, à proteção do meio ambiente e da qualidade de vida. Através da multifuncionalidade agrícola é possível justificar a existência de políticas especiais para a agricultura familiar, dando condições para se promover um debate da sociedade sobre a importância dos subsídios públicos para o meio rural e para se introduzir nas políticas públicas agrícolas a exigência de contrapartidas (sociais e ambientais) da parte dos beneficiados (CAZELLA, 2007).

Outra característica interessante das políticas europeias é a mudança do enfoque setorial para o territorial por meio da dimensão ambiental, que é mais ampla e complexa. Esse aspecto complementa a ideia de territórios com dimensões sociais e culturais para superação da

abordagem setorial na formulação de políticas públicas. Já na América Latina, segundo Medeiros e Dias (2011a), o enfoque do desenvolvimento territorial tem sido adotado em diversos países, associado à ideia da formulação de políticas públicas de combate à pobreza.

Avanza desde la visión de una focalización y definición que la ha asimilado al sector agropecuario y a grupos de población excluidos de alguna forma de las dinámicas dominantes del desarrollo, hacia la comprensión de una complejidad e integralidad mayores, que reconoce al territorio como escenario, sujeto y objeto de intervención por parte de la política pública. Las políticas de desarrollo rural tradicionalmente se han construido a partir de grupos sociales o de subsectores productivos; ahora se busca que el territorio se constituya en objeto de la política rural (ECHEVERRI; MOSCARDI, 2005, p. 20).

A partir do processo de redemocratização do Brasil, iniciado na década de 1980, registrou-se uma mudança na agenda das políticas públicas direcionadas ao meio rural. Uma das inovações em relação a essas políticas é a inclusão de públicos beneficiários, até então, excluídos dos programas governamentais, como agricultores familiares, assentados pela reforma agrária, indígenas, quilombolas, pescadores, mulheres e jovens (WESZ JUNIOR, 2009). Uma das novas formas de gestão de políticas públicas que ganhou espaço a partir da segunda metade da década de 1990 foi a de desenvolvimento rural com enfoque territorial.

Desta maneira, busca-se incorporar às novas políticas de desenvolvimento aquelas particularidades que cada território possui, assim como as suas potencialidades e carências específicas e suas relações peculiares (MONTENEGRO GÓMEZ, 2006). De acordo com Santos e Marschner (2008), um dos eventos que melhor simboliza a implantação da proposta do desenvolvimento territorial no Brasil refere-se à criação, em 2003, da SDT do MDA. Esse Ministério foi criado no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) com a perspectiva de formular políticas diferentes, centradas nos aspectos de inclusão e equidade social de forma sustentável, mas fortemente associado à

pressão política de organizações sociais do campo⁷. A SDT tem o seguinte propósito oficial:

[...] articular, promover e apoiar as iniciativas da sociedade civil e dos poderes públicos, em benefício do desenvolvimento sustentável dos territórios rurais, como forma de reduzir as desigualdades regionais e sociais, integrando-os ao processo de desenvolvimento nacional e promover a melhoria das condições de vidas das suas populações (MDA, 2005a, p. 6).

Para Caniello, Piraux e Rambo (2012), a estratégia territorial representa um grande progresso em termos de políticas públicas no Brasil. Para esses autores, as políticas de desenvolvimento territorial apresentam novidades em relação às abordagens mais tradicionais do desenvolvimento rural, pois “a tradição das políticas públicas se constituiu com a associação do rural ao agrícola⁸. A ideia de território sugere uma ampliação para o conjunto de setores e de atividades” (MDA, 2005a, p. 7). Assim, essa política representa um elemento

⁷ No Brasil temos acontecimentos marcantes que influenciaram as mudanças políticas na época. Um deles, conhecido como o Massacre de Corumbiara, foi o resultado de um conflito violento ocorrido em nove de agosto de 1995 no município de Corumbiara, no estado de Rondônia. O conflito começou quando policiais entraram em confronto com agricultores sem terra que estavam ocupando a área de um latifúndio improdutivo. Os relatos afirmam que número de mortos no massacre é de dezesseis pessoas e sete desaparecidos. Entretanto, para os agricultores, o número de mortos pode ter passado de 100, pois, segundo eles, muitos mais teriam sido mortos por policiais e jagunços e enterrados sumariamente. Outro episódio violento envolvendo forças policiais e agricultores sem terra refere-se ao Massacre de Eldorado dos Carajás, ocorrido em dezessete de abril de 1996, no município de Eldorado dos Carajás, ao sul do estado do Pará. O confronto ocorreu quando agricultores sem terra, que estavam acampados na região, decidiram fazer uma marcha em protesto contra a demora da desapropriação de terras. A Polícia Militar foi encarregada de tirá-los do local, porque estariam obstruindo uma rodovia importante do Pará. Registra-se que dezenove pessoas foram executadas na hora e dois morreram dias depois. O dia do Massacre de Eldorado de Carajás se tornou oficialmente o Dia Nacional de Luta pela Reforma Agrária (MST, 2013).

⁸ Como já mencionado no primeiro capítulo, o termo rural refere-se ao espaço (território) e agrícola está relacionado ao âmbito da agricultura ou do agricultor (DELGADO, 2010).

estratégico para a concepção de desenvolvimento rural, tendo em vista que descentraliza as políticas públicas, valoriza e facilita a participação da sociedade civil e redefine o papel das instituições (MOURA; FERREIRA, 2012).

O enfoque territorial representou, segundo a avaliação da principal instituição governamental a mobilizá-lo no seu arcabouço de políticas públicas, um avanço considerável ao implementar um formato institucional capaz de propiciar maior participação social dos atores no processo de diálogo, negociação, representação e planejamento de políticas públicas, desenvolvendo atributos da capacidade governativa e da gestão social dos processos de desenvolvimento (MDA, 2005a). Assim, as políticas brasileiras de desenvolvimento territorial assumem o papel de atendimento às especificidades, principalmente no meio rural, com a valorização dos recursos locais, da agricultura familiar e da reforma agrária (SANTOS; MARSCHNER, 2008). Tais elementos podem ser estratégias interessantes no enfrentamento da raiz da pobreza e da exclusão social no campo (BRASIL, 2003).

As políticas públicas de desenvolvimento territorial foram estruturadas para contribuir na solução de antigos e novos problemas brasileiros, como a pobreza, a desigualdade regional e o desenvolvimento sustentável (DELGADO; BONNAL; LEITE, 2007). Essas políticas são fundamentais no enfrentamento da pobreza e citadas como “método de descentralização do poder político, visando ampliar os espaços democráticos e empoderar as comunidades e indivíduos” (MATTEI; MALUF, 2011, p. 23).

Berdegú et al. (2012) apresentam alguns elementos essenciais para elaborar as políticas públicas segundo os preceitos do desenvolvimento territorial. Entre eles, os autores afirmam que é necessário estimular a capacidade de ação dos atores no médio e longo prazo, pois o desenvolvimento de um território é específico e deve ser construído por seus atores. Devem-se dar espaço, tempo e oportunidade aos atores para fazer seu trabalho, mas buscando ampliar as oportunidades e incentivos para os atores construírem ações coletivas. Para isso, o governo precisa respeitar os atores na definição de seus objetivos, ter continuidade (atuar no médio e longo prazo) e transparência (evitando os privilégios), bem como discriminar positivamente os mais pobres para estimular sua inclusão. “Los territorios ‘exitosos’ son aquellos donde sus actores gradualmente adquieren la capacidad de actuar sobre pequeñas grietas de oportunidad para ampliarlas en una dirección que para ellos hace sentido” (BERDEGUÉ et al., 2012, p. 14).

Para Mattei (2013), uma das vantagens da utilização da abordagem de políticas públicas de desenvolvimento territorial para superar a pobreza rural é que através deste tipo de política, os esforços e recursos financeiros são concentrados em um determinado espaço geográfico, o que permite a ocorrência de efeitos cumulativos e irradiadores que podem maximizar a articulação e os próprios resultados dos distintos programas executados. De forma geral, isso ocorre em consequência da articulação simultânea de diversas ações capazes de atacar as distintas dimensões do fenômeno da pobreza. Entretanto, as políticas públicas de enfrentamento da pobreza baseadas na abordagem territorial dependem de diversos fatores, a saber:

- (i) maneira como se ajustam os instrumentos de políticas públicas mobilizados com respeito à expressão da pobreza do território; (ii) as modalidades de coordenação e articulação das políticas para criar efeitos sinérgicos capazes de combater as diversas dimensões da pobreza; e (iii) criar instituições e mecanismos duradouros de prevenção da pobreza (BONNAL, 2013, p. 46).

A persistência da pobreza no meio rural brasileiro é um grande desafio para a promoção do seu desenvolvimento. Neste contexto, Sen (2000) afirma, como veremos na próxima seção, que a pobreza pode ser vista como uma privação de capacidades básicas e que as políticas públicas de desenvolvimento territorial podem aumentar essas capacidades das pessoas. Além disso, com uma maior condição participativa, o pobre pode influenciar na direção dessas políticas. Afinal, se a parcela mais pobre da população é excluída do acesso aos recursos financeiros, que é uma das concepções de pobreza utilizada para elaborar e implementar políticas públicas, acaba também sendo privada do acesso às capacidades básicas e de oportunidades sociais adequadas.

Percebe-se, também, a necessidade da inclusão social da população rural brasileira mais pobre associada à inclusão dos enfoques de gênero, de geração, de raça e de etnia nas orientações de projetos e programas. É preciso dar oportunidades e espaço para os segmentos populacionais rurais empobrecidos, grupos sociais específicos e tradicionalmente “excluídos” das políticas públicas brasileiras (STROPASOLAS, 2006a).

Atualmente a pobreza é interpretada de diversas maneiras e apresenta distintas dimensões, o que influencia diretamente no desenvolvimento e operacionalização de estratégias que buscam sua superação, inclusive com relação à formulação de políticas públicas brasileiras.

2.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA POBREZA

Mesmo não sendo um fenômeno recente na maioria dos países da América Latina, a pobreza mostrou ser mais consistente a partir das crises econômicas que afetaram a região na década de 1980. Nesta época, devido às deficiências estruturais do modelo de desenvolvimento econômico regional, os problemas sociais tornaram-se obstáculos reais para conformação de uma sociedade mais justa e igualitária, contribuindo para o aumento da desigualdade socioeconômica latino-americana (MATTEI, 2009; SALAMA, 2012).

De acordo com Mattei (2009), a partir da década de 1990, a América Latina viveu um período de grandes mudanças, especialmente na esfera econômica com a adoção de políticas comerciais liberalizantes, fazendo com que as exportações e as importações aumentassem. Porém, um dos resultados diretos do pequeno crescimento econômico regional foi uma expansão do desemprego estrutural, o qual veio acompanhado da elevação dos níveis de informalidade e da flexibilidade nas relações de trabalho. Esse duplo movimento levou a uma redução do número de pessoas cobertas pelos programas de seguridade social, obrigando os governos a ampliar os gastos públicos na esfera social.

Neste sentido, Oliveira, R. B. (2011b) afirma que o cenário internacional e o arranjo macroeconômico imposto aos países da América Latina tornaram a situação da pobreza e das inseguranças da população mais vulnerável uma grande questão a ser equacionada. Isso fez com que a temática da pobreza passasse a ser debatida com maior frequência no meio acadêmico e em instituições multilaterais, como a Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), o PNUD e o Banco Mundial, na busca por mecanismos de combate à desigualdade e à superação da pobreza.

Foi somente no contexto de maior dinamismo econômico através da superação da situação de endividamento externo e o rompimento da hiperinflação que quase todos os países latino-americanos conseguiram, de forma modesta, retomar o crescimento, possibilitando uma diminuição da pobreza. Trata-se de uma redução importante, que ocorreu no Brasil, em sua maior parte, durante os governos de Luiz

Inácio Lula da Silva (2003-2010). No entanto, não podemos se pode esquecer que a proporção atual de pobres é ainda elevada no país⁹ (SALAMA, 2012).

A fome e a pobreza não são termos equivalentes, mas representam uma das faces mais perversas do modelo de desenvolvimento da maioria dos países latino-americanos, pois concernem um grande conjunto de pessoas desprovidas de bens, excluídas socialmente e privadas de cidadania em praticamente todos os países do Continente (MATTEI, 2009). O entendimento da pobreza na ótica das necessidades nutricionais mínimas exerceu muita influência nas políticas econômicas e sociais durante todo o século XX (LACERDA, 2012).

Observa-se que as questões relativas a essa temática estão presentes nas agendas dos governos nacionais, com implementação de ações em diversos países da região. Nesse sentido, destacam-se o Programa Fome Zero, no Brasil; o Programa Familiar, na Argentina; o Programa Família em Ação, na Colômbia; o Plano de Alimentação dos Trabalhadores, na Venezuela; o Plano Nacional de Alimentação, no Uruguai; e o Programa Chile Solidário, no Chile (MATTEI, 2009).

O estudo de Mattei (2009) conclui com a percepção de que a América Latina, não somente mostra um nível de pobreza muito superior ao seu grau de desenvolvimento, como também segue sendo a região com a maior taxa de desigualdade do mundo. Isso reforça o caráter sistêmico do problema, ao mesmo tempo em que revela os grandes desafios que ainda terão de ser enfrentados pelos governos nacionais.

A pobreza é a mais perceptível forma de degradação da condição humana, uma vez que coloca claramente aos olhos de toda a sociedade um conjunto imenso de pessoas desprovidas de bens, excluídas socialmente e privadas da cidadania. Desta forma, ela apenas realça os resultados contraditórios do modo de organização das sociedades contemporâneas (MATTEI, 2013, p. 91).

⁹ No Brasil, 16,27 milhões de pessoas encontram-se em situação de extrema pobreza (pessoas com renda zero e também com renda nominal mensal domiciliar *per capita* de até R\$ 70,00), representando 8,50% da população. Destes, 53,30% estão em áreas consideradas urbanas e 46,70% nas zonas rurais (IBGE, 2011).

Segundo Townsend (2006), desde 1880 estão sendo usadas três concepções sobre pobreza em discussões internacionais e trabalhos comparativos. Elas estão associadas às ideias de subsistência, necessidades básicas e privação relativa. A concepção de subsistência tem origem nos trabalhos de nutricionistas da era inglesa vitoriana, tendo influenciado as políticas e práticas científicas por mais de 100 anos e ainda é usada para mensurar a pobreza em diversos países. Essa concepção considera como pobres as famílias com rendas que não sejam suficientes para obter os bens materiais necessários para manter a sobrevivência física, como roupas e outros bens. Muitas críticas foram feitas a essa visão limitada da pobreza, principalmente por aqueles que afirmam que as necessidades humanas não são meramente físicas, mas também sociais.

A segunda percepção está baseada nas necessidades básicas e emergiu nas décadas de 1960 e 1970, quando foram incluídos dois elementos centrais. O primeiro refere-se às necessidades mínimas de consumo das famílias relacionadas aos alimentos, vestuários, habitação e equipamentos domiciliares; enquanto o segundo elemento está relacionado aos serviços essenciais disponíveis às comunidades, como água, saneamento básico, educação, saúde, transportes e acesso aos serviços culturais. Para as populações rurais inclui-se, ainda, o acesso à terra e os equipamentos de trabalho (TOWNSEND, 2006). Para Mattei (2013), essa definição é uma extensão da concepção de subsistência porque adiciona ao debate, além da sobrevivência física, o tema dos serviços essenciais às comunidades locais, no sentido de estabelecer regras e condições para as políticas voltadas ao desenvolvimento.

A terceira concepção proposta por Townsend (2006) refere-se às privações relativas, que foram desenvolvidas no final do século XX. A interpretação de pobreza relacionada às privações relativas é claramente abordada nos estudos de Amartya Sen¹⁰. A pobreza compreende as privações de renda, de recursos materiais e de acesso aos serviços sociais. A maioria da população mundial sofre de diversos tipos de privações, sendo recusada a liberdade básica de sobreviver, com a privação de alimentos, de saneamento ou água potável, de educação ou de liberdade política e direitos cívicos. Pessoas sem liberdade política estão privadas de liberdades fundamentais para construção de suas vidas e não podem participar de decisões importantes da vida pública. Essas

¹⁰ Economista indiano nascido em 1933, cujos trabalhos teóricos contribuíram para uma nova compreensão dos conceitos sobre miséria, fome, pobreza e bem-estar social. Foi contemplado com o Prêmio Nobel de Economia de 1998.

liberdades permitem que as pessoas aumentem a sua capacidade, enfatizando sua condição de agente, além de serem fundamentais para o crescimento econômico (SEN, 2000).

Dessa forma, o que as pessoas podem efetivamente realizar é influenciado pelas facilidades econômicas, com o uso de recursos econômicos para o consumo, produção ou troca; pelas liberdades políticas, que incluem os direitos civis com liberdade de escolha; pelas oportunidades sociais, como serviços básicos que permitem uma melhor qualidade de vida e mais participação da vida pública; e por condições de possibilidade, com garantias de transparência e proteção. Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem moldar seus próprios destinos, ajudando uns aos outros, não sendo vistos apenas como beneficiários passivos de políticas públicas de desenvolvimento (SEN, 2000).

Steward et al. (2007 apud MALUF, 2013) também formula diferentes enfoques sobre a pobreza. Dentre eles, os autores abordam a exclusão social existente nos países industrializados para expor os processos de marginalização e privação que podem surgir em países ricos com abrangente provisão de bem-estar. Segundo esse enfoque, a compreensão da pobreza tem relação com um sentimento de exclusão, na qual a perspectiva social é central. A multidimensionalidade pode ser identificada com a combinação de abordagens objetivas, por exemplo, indicadores materiais, e subjetivas, como carências sentidas pela população considerada pobre.

O debate sobre pobreza e as tentativas de mensuração são antigas na literatura socioeconômica que busca quantificar e avaliar a natureza dos problemas sociais engendrados pela sociedade capitalista ao longo do século XX (MELO, 2005). Além disso, os estudos sobre pobreza apresentam diferenças conceituais e metodológicas, mas possuem um direcionamento para uma definição mais abrangente e multidimensional do tema. Entretanto, segundo Lacerda (2012), após o estabelecimento das necessidades nutricionais mínimas, houve o estímulo para adoção da abordagem monetária da pobreza.

A possibilidade de estudar a pobreza através de uma medida quantitativa, como aquela definida pelas necessidades nutricionais, incentivou a conversão dessas necessidades em valores monetários e a utilização de critérios de discriminação entre pobres e não pobres apoiados na renda do indivíduo ou família. A análise da

pobreza sob a perspectiva da renda foi também encorajada pela intensificação das atividades capitalistas (LACERDA, 2012, p. 208).

Para Hoffmann (1998), a distribuição das pessoas conforme seu rendimento ou a distribuição das famílias conforme o rendimento familiar privilegia a abordagem de pobreza quando se dispõe apenas de informações sobre a renda dessas pessoas. Para Medeiros (2003), a maioria dos estudos atuais sobre distribuição de renda no Brasil refere-se a uma dimensão pessoal, obtida a partir das rendas do trabalho. As outras dimensões, tais como a parcela salarial no produto e sua relação com os preços relativos e as margens de lucro são raramente analisadas na literatura contemporânea.

Assim, a renda ou o consumo aparecem como indicadores exclusivos de bem-estar e a pobreza passa a ser entendida como insuficiência de renda, o que impede o indivíduo de alcançar um nível mínimo de conforto (LACERDA, 2012). De acordo com Melo (2005), a natureza polêmica dos estudos sobre a pobreza levou as instituições internacionais a propor que esses trabalhos baseassem suas comparações e propostas de políticas públicas a partir da definição de linhas de pobreza relacionadas ao consumo e a renda. Assim, fixou-se um limiar de US\$ 1 por dia por pessoa, baseado na paridade do poder de compra de 1985. Também é comum a definição da linha da pobreza com base no salário mínimo (LACERDA, 2012). Porém, muitos estudos contestam as medidas baseadas na renda por considerarem insuficientes para explicar a complexidade do fenômeno.

[...] a utilização do salário mínimo como valor de referência para a definição de linhas de pobreza se deve também ao fato de que se trata de um valor instituído oficialmente. A dúvida que surge quando nos atentamos para esse critério é o fato de ser o percentual do salário, que por definição já é mínimo, uma boa maneira de identificação dos pobres. Soma-se a isso a desconsideração com as diferenças regionais tão presentes no território brasileiro (LACERDA, 2012, p. 222).

Mesmo considerando outras carências sociais e econômicas vividas pelas famílias pobres, a renda tornou-se a principal referência para medir a pobreza. Isso ocorre devido ao fato de que as informações de renda das pessoas e famílias são mais disponíveis e atualizadas com

maior frequência (MATTEI, 2013). Além disso, em uma situação de crise de emprego, a ausência de renda, em uma sociedade na qual o consumo é viabilizado especialmente pelo acesso à moeda através do trabalho, coloca a sobrevivência imediata em situação de risco explícito (DEDECCA et al., 2012).

A abordagem monetária analisa a pobreza sob uma ótica unidimensional, restringindo os estudos a apenas um dos aspectos que a constitui. Assim, a perspectiva multidimensional surge como uma resposta aos anseios de pesquisadores. Mas, foi somente nas décadas de 1960 e 1970 que essa abordagem ganhou espaço, passando a dominar as políticas de desenvolvimento sugeridas por algumas organizações internacionais (LACERDA, 2012). Para Sen (2000), a visão multidimensional da pobreza pode ser entendida como um avanço para o pensamento científico da pobreza, pois permite maior compreensão da questão, inclusive por parte dos organismos internacionais que se dedicam à promoção e ao estudo do desenvolvimento socioeconômico com ênfase para o tema da pobreza.

Para Alkire e Foster (2008 apud MATTEI, 2013) existem três enfoques principais para identificar os pobres num contexto multidimensional. O principal “combina diferentes indicadores de bem-estar em somente uma variável agregada, sendo que as pessoas são identificadas como sendo pobres quando essa variável cai abaixo de uma determinada linha de corte” (MATTEI, 2013, p. 100). Este método inclui uma margem mínima para incorporar as privações dimensionais em si mesmas, fator importante na caracterização da pobreza multidimensional. Os dois outros enfoques apresentam algumas limitações, pois um trata, dentro da pobreza multidimensional, daquelas pessoas que sofrem apenas privações em uma única dimensão, acabando por tornar-se unidimensional, já o outro considera que uma pessoa pobre pode vir a sofrer privações em todas as dimensões, tonando-se restritivo e subestimando a pobreza (MATTEI, 2013).

Ainda que a renda seja um aspecto fundamental na definição de pobreza, visto que a falta de renda é uma condição para se ter uma vida pobre e pode levar à privação de algumas capacidades, a pobreza também pode ser vista como uma privação de capacidades básicas em vez de simplesmente como um baixo nível de renda. Os argumentos que enfatizam a importância da compreensão da abordagem da pobreza também como privação de capacidades afirmam que esta ótica acerca da questão da pobreza centra-se em privações que são intrinsecamente importantes, que na privação de capacidades há outras influências além do rendimento e que a relação instrumental entre baixa renda e baixa

capacidade é variável entre comunidades, famílias e indivíduos (SEN, 2000). É importante salientar que a abordagem das necessidades básicas não tem o objetivo de substituir a análise da pobreza a partir do crescimento econômico, mas de suplementá-la, já que considera que este é essencial para geração de renda para as populações pobres e de receitas públicas que assegurem a oferta dos bens e serviços públicos (LACERDA, 2012).

Essa diferente relação entre rendimento e capacidade é afetada pela idade, sexo, papel social, local de nascimento e outras variações sobre as quais uma pessoa não tem controle. Também pode haver uma acumulação de desvantagens entre a privação de rendimento e adversidade na conversão de renda em funcionamento. Ou seja, é necessário considerar a ocorrência de uma doença e as limitações de uma pessoa mais velha. Além disso, a distribuição da renda dentro de uma família dificulta a análise baseada no rendimento doméstico. Da mesma forma, ser pobre em um país rico pode ser uma grande desvantagem em capacidades, mesmo quando a renda absoluta é elevada em relação aos padrões mundiais. Essa perspectiva de capacidades proporciona uma melhor análise da natureza e das causas da pobreza e privação, desviando a atenção dos meios para os fins. O rendimento é um meio importante para se obter capacidades, que, por sua vez, aumentam o potencial de uma pessoa ser mais produtiva e ter uma renda maior (SEN, 2000). Assim, fica evidente que rendimento e aumento de capacidades são complementares: é uma via de mão-dupla, onde tudo está interligado.

Um bom exemplo é o da educação e do acesso aos serviços de saúde. Ambos contribuem diretamente para um aumento na qualidade de vida das pessoas, mas também aumentam as capacidades destas pessoas obterem renda. A relação entre pobreza de renda e pobreza de capacidades é clara. Porém, não se pode basear políticas públicas de combate à pobreza apenas com a redução da pobreza de renda. É preciso entender a pobreza e a privação de vida que as pessoas podem realmente levar e as liberdades que realmente possuem (SEN, 2000). Afora esse debate mais geral sobre a definição e a compreensão da noção de pobreza, diversos estudos se esforçam em compreender as especificidades da pobreza, suas características e definições em diversos cenários. Dessa maneira, o próximo item tem como foco os principais aspectos referentes à pobreza no espaço rural, visto que o objetivo desta pesquisa centra-se em na análise de políticas públicas voltadas à população rural pobre.

2.2.1 Pobreza rural

Como já vimos, segundo Mattei (2009), o avanço da pobreza pode ser explicado pela forte retração que ocorreu nas atividades econômicas na década de 1980, além dos desajustes no cenário externo, onde a questão da dívida externa exerceu influências negativas sobre a maioria dos países. Com isso, a combinação de instabilidade financeira externa com baixo crescimento econômico interno agravou a questão do emprego e da renda e deteriorou ainda mais as já precárias condições sociais. O resultado ao final da referida década foi uma expansão sem precedentes dos índices de pobreza, tanto nas áreas urbanas quanto rurais.

Ao analisar a pobreza do ponto de vista espacial, destaca-se a sua significativa concentração nas áreas rurais dos países latino-americanos, tal fenômeno não é diferente no Brasil (OLIVEIRA, R. B., 2011b; SALAMA, 2012). Além da contribuição do processo intensivo de industrialização e de urbanização ocorrido na segunda metade do século XX (MATTEI, 2013), os principais elementos determinantes da pobreza rural brasileira são os seguintes:

- (i) a falta de terra; (ii) a falta de capacidades humanas; (iii) a falta de outras formas de capital; (iv) o acesso e a participação limitados nos mercados; (v) a privação de renda e de acesso aos serviços básicos; (vi) a falta de infraestruturas; e (vii) a falta de trabalho (BONNAL, 2013, p. 43).

De acordo com o World Development Report (2008 apud OLIVEIRA, R. B., 2011b), a diminuição da pobreza nas áreas rurais é um elemento determinante na redução agregada da pobreza. Pelo fato de grande parcela da pobreza mundial se concentrar nas áreas rurais, deve-se destacar o papel fundamental da agricultura como instrumento para o desenvolvimento das áreas rurais e para a erradicação da fome e extrema pobreza. Evidencia-se, porém, que “a pobreza rural não vem diminuindo na mesma intensidade observada para aquela da área urbana” (SALAMA, 2012, p. 161).

Mattei e Maluf (2011) salientam que os fatores de exclusão social, de negação dos direitos coletivos dos cidadãos e de degradação ambiental são resultantes do atual modelo de desenvolvimento que gera muita riqueza e limita as soluções para a questão da pobreza. “Desse modo, reforça-se a conexão entre pobreza e direitos humanos, de forma

que muito contribuiria a transformação dos territórios rurais em espaços de cidadania e de promoção da justiça social” (MALUF, 2013, p. 67).

A pobreza rural pode ser concebida através de níveis insuficientes de rendimento, falta de acesso a bens e serviços e da negação de direitos elementares, o que é agravado pela indiferença da sociedade que tem contribuído para ampliar o processo de exclusão social. No Brasil, a pobreza rural está relacionada ao rápido processo de industrialização e de urbanização do país, que visava uma grande expansão produtiva em detrimento dos aspectos sociais, como os altos índices de pobreza (MALUF, 2013).

Esse modelo de desenvolvimento institucionalizou a pobreza rural através de mecanismos, como a concentração fundiária, o uso intensivo de tecnologias modernas que desempregam, relações precárias de trabalho e a urbanização acelerada que esvazia o meio rural. Vários outros determinantes históricos da pobreza rural no Brasil são costumeiramente mencionados pelos estudiosos do tema, tais como restrições no acesso à terra, limitações da educação oferecida, dificuldades no acesso e participação nos mercados, privações de acesso a serviços básicos e deficiências de infraestrutura em várias áreas (MALUF, 2013, p. 68).

Segundo Oliveira, R. B. (2011a) é muito importante a identificação e a mensuração da pobreza rural sob o aspecto multidimensional. Nessas áreas é considerada a parcela dos rendimentos não monetários no total dos rendimentos das famílias, provenientes de atividades de produção para o autoconsumo, aspecto tradicional das famílias rurais que não se inserem nos mercados agrícolas como produtores. Além disso, é quase impossível a mensuração dessa parcela da renda, pois inexistem no Brasil estatísticas confiáveis sobre rendimentos de autoconsumo.

Desta forma, os indicadores de pobreza para as áreas rurais baseados estritamente na condição de insuficiência de renda tendem a superestimar a quantidade de pessoas e domicílios pobres, na medida em que não consideram o valor dos rendimentos de autoconsumo no cálculo da renda per capita domiciliar. E isto ocorre de forma mais

intensa nas áreas rurais mais pobres, onde a relação rendimento de autoconsumo/ rendimento total é mais elevada (OLIVEIRA, R. B., 2011a, p.14).

Sobre esse assunto, convém destacar, no entanto, a análise de Cazella (2003) para quem a importância da produção para autoconsumo diminui de forma significativa em função do grau de precarização da unidade produtiva familiar. Ou seja, ao contrário do que o senso comum acredita acontecer, quanto mais precária do ponto de vista socioeconômico se encontra a unidade produtiva e, conseqüentemente, a família, menor é a importância dada à produção para o autoconsumo. Em geral, as famílias de agricultores pobres ou miseráveis dependem de programas sociais para assegurar sua alimentação básica.

Para Dedecca et al. (2012) existe uma ampla desvantagem socioeconômica da população pobre rural em relação à média da população brasileira, sendo mais visível quando se compara com a situação da população não pobre. Se ao longo da década 2000 foi possível instituir no Brasil um movimento constante de redução da pobreza, através da formulação de políticas públicas específicas, voltadas para a transferência de renda, não se pode fazer a mesma afirmação quando se analisa outras dimensões relacionadas ao acesso de bens, serviços públicos e ao mercado de trabalho. Neste sentido, é preciso realizar uma ampliação das políticas sociais para que seja alcançada uma redução da desigualdade dos indicadores socioeconômicos entre pobres e não pobres rurais.

Algumas iniciativas se encontram em curso, como a articulação entre as políticas de transferência de renda e de educação fundamental e o Programa Territórios da Cidadania. Mas o desafio exige um investimento mais expressivo das políticas públicas, tanto na ampliação de sua cobertura, quanto na articulação das suas ações (DEDECCA et al., 2012, p. 46).

Do ponto de vista econômico, o Brasil é um dos países mais dinâmicos e desenvolvidos da América Latina. Contudo, a realidade do meio rural brasileiro está em patamares similares aos do México, Colômbia, Panamá e República Dominicana. Estes países têm taxas de pobreza que variam entre 40 e 50% de sua população rural. Porém, ao igualarmos os países em relação a números absolutos de pobreza rural, o

Brasil aparece com o maior contingente de pessoas em situação precária de vida, mesmo se adotarmos indicadores baseados apenas na renda (VALADARES et al., 2012).

Segundo Valadares et al. (2012), quando identificamos a situação da pobreza rural no Brasil a partir da condição de atividade dos indivíduos e da categoria ocupacional, é possível perceber a heterogeneidade de situações a partir das quais a pobreza é identificada. Em torno de 47% dos desocupados em áreas rurais são pobres. Este indicador aponta as dificuldades de um modelo de desenvolvimento agrícola intensivo em capital e concentrador de terras, perante uma possibilidade de desenvolvimento mais inclusivo, baseado na democratização do acesso à terra como eixo central da geração de trabalho e renda no campo. Além disso, 38% dos trabalhadores por conta própria e familiares não remunerados também se encontram na linha de pobreza¹¹, condição que está ligada, entre outros fatores, à reprodução de minifúndios entre os agricultores familiares, inviabilizando a sustentabilidade econômica e social do modelo de produção baseado em pequenas unidades produtivas. Cabe ainda ressaltar o alto percentual de assalariados vinculados ao setor privado (28%) em condição de pobreza. Os autores acreditam que a baixa educação formal tenha alguma relevância para a depreciação do valor da força de trabalho, embora a precarização das relações de trabalho no momento atual não seja privilégio do setor menos escolarizado da sociedade.

Mattei e Maluf (2011) afirmam que a pobreza é um fator limitante da cidadania e que deve ter prioridade na agenda dos governos, pois não haverá democracia nem cidadania se a pobreza e as desigualdades sociais não forem eliminadas. Através do exercício da democracia e cidadania aumenta-se a possibilidade de um trabalhador rural ter acesso a um lote de terra que lhe garanta a subsistência básica como casa e alimentação, além de acesso a bens públicos essenciais como educação e assistência técnica e a linhas adequadas de crédito.

Em suma, ainda segundo Mattei e Maluf (2011), a pobreza rural está fortemente relacionada ao nível insuficiente de rendimento, à falta de acesso a bens e serviços, à negação de direitos básicos e à indiferença

¹¹ Os autores citados nesse parágrafo trabalham com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), realizada em 2008 pelo IBGE. O IBGE adota a linha da pobreza estabelecida também no Programa Bolsa Família (PBF) de até R\$ 70,00 *per capita*, considerando o rendimento nominal mensal domiciliar.

da sociedade, que contribui para o processo de exclusão social. Além disso, o Brasil possui uma trajetória histórica que explica a pobreza rural devido as condições de acesso à terra, concentração fundiária, urbanização acelerada, acesso e na participação nos mercados e de oportunidades de trabalho.

Conforme já mencionado no início deste capítulo, a partir da redemocratização do Brasil, o foco de ações das políticas públicas direcionadas ao meio rural passou a incorporar o objetivo de combater a pobreza rural, “bem como a introdução de uma nova concepção de desenvolvimento amparada na abordagem territorial” (TECCHIO, 2012, p. 10). Assim, após apresentar esse panorama sobre a pobreza rural, no próximo item, são discutidas as principais políticas públicas direcionadas à sua superação, enfatizando as que adotam o enfoque do desenvolvimento territorial.

2.2.2 Pobreza e políticas públicas

De acordo com Mattei e Maluf (2011), um grande problema ao estimar quanto da população é enquadrada na linha da pobreza é a heterogeneidade do custo de vida brasileiro. Como vimos, para o meio rural, a produção para autoconsumo é mal mensurada em termos monetários e não se considera a relação de habitação e trabalho específica para o meio rural. A relação entre pobreza e condições monetárias e o fato da renda ser apenas umas das dimensões da pobreza foram aspectos já discutidos anteriormente.

Atualmente, no Brasil, trabalha-se com a classificação da pobreza a partir do critério de elegibilidade baseada em valores monetários. “A partir desse critério é estabelecido um cadastro em que as pessoas/famílias qualificadas passam a ser atendidas pelas políticas públicas, em especial, pelos programas de complementação da renda” (MATTEI, 2013, p. 102). Esse procedimento tornou-se comum quando a pobreza passou a ser prioridade política na agenda pública do país e o Programa Bolsa Família (PBF)¹², criado no início do Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), se tornou “o instrumento operacional dessa metodologia de mensuração, sendo considerados os pobres do país

¹² O PBF foi criado para apoiar as famílias mais pobres e garantir a elas o direito à alimentação e o acesso à educação e saúde. O programa visa à inclusão social dessa faixa da população, por meio da transferência de renda e da garantia de acesso a serviços essenciais (MDS, 20--a).

aquelas pessoas e/ou famílias que atendam aos critérios desse Programa” (MATTEI, 2013, p. 102).

De fato, uma mudança ocorrida na formulação das políticas brasileiras de combate à pobreza foi a instituição do PBF. Este Programa possui, ao menos, duas diferenças em relação às demais políticas assistenciais brasileiras. A primeira delas é que, diferente das políticas estabelecidas na Constituição Federal, trata-se de uma política de governo e não de Estado, não havendo nenhuma garantia legal da sua permanência entre um mandato presidencial e outro. A segunda diferença é que ele acaba com a referência de que os beneficiários de programas assistenciais deveriam ser os incapacitados ao trabalho, por exemplo, os idosos, deficientes e crianças. O benefício pode ser concedido àqueles que não têm renda mínima, incluindo os que trabalham, mas não conseguem garantir a sua sobrevivência (JACCOUD, 2009).

Mais recentemente, o governo Dilma lançou um programa complementar nessa área que se chama Brasil Sem Miséria. O propósito maior desse programa é atingir os mais pobres entre os pobres a partir do enfoque da “busca ativa”. Ou seja, cabe ao Estado identificar esse público e beneficiá-los com políticas específicas.

O governo atual lançou seu programa de combate à pobreza denominado “Brasil Sem Miséria” que, atuando em paralelo ao programa anterior (Bolsa Família), visa eliminar a pobreza extrema do país em quatro anos. Para delimitar o público-alvo o critério utilizado foi o mesmo do programa anterior, ou seja, a renda familiar mensal *per capita*. Registra-se que esse programa estabelece como desafio tratar o fenômeno da pobreza de forma multidimensional, o que implicaria a adoção de outras medidas para além da transferência pura de complementos de renda. De alguma forma, essas outras ações estão circunscritas na área de melhoria das condições de acesso aos serviços públicos e na criação de novas oportunidades de trabalho e renda por meio de políticas de inclusão produtiva (MATTEI, 2013, p.102-103).

Entretanto, é fundamental que pesquisas que servem de base para o desenvolvimento de políticas públicas com enfoque na pobreza rural

levem em consideração o aspecto do novo rural brasileiro, com suas limitações e problemas, principalmente em relação à posse de terras. Tais fatos são abordados por Cazella e Búrigo (2011), para quem as novas políticas públicas estão dando importância à pobreza rural, porém persiste um precário conhecimento das especificidades e das estratégias de reprodução social das famílias rurais pobres.

Salama (2012) questiona a eficácia das políticas de assistência no combate à pobreza rural, afirmando que esse tipo de política não consegue complementar as de despesas sociais de maneira sustentável. Assim como Cazella e Búrigo (2011), afirma que a eficácia dessas políticas está associada ao conhecimento das necessidades específicas do pobre rural. O importante é que elas estimulem o protagonismo dos atores sociais, com enfoque na agricultura familiar, planejamento bem estruturado e prioridades definidas.

As novas condições propostas para as políticas de combate à pobreza, nos anos 1980 e 1990, foram fortemente marcadas pelas noções de monetização e de incentivo. A associação do problema à renda e a necessidade de ampliar os instrumentos de transferência direta em substituição àqueles de natureza indireta tiveram ênfase nos documentos de formulação de políticas de combate à pobreza das instituições internacionais, em especial do Banco Mundial (DEDECCA et al., 2012). Salama (2012) afirma que medir a pobreza sob seu próprio aspecto monetário pode avaliar mal as causas estruturais da pobreza.

As políticas de combate à pobreza no Brasil, nas últimas décadas, estiveram assentadas em políticas de caráter compensatório e assistencialista. Talvez o caso mais representativo das políticas sociais do período sejam os programas dirigidos aos efeitos da seca do nordeste, na fome e pobreza, que ao longo de décadas nunca criaram alternativas sustentáveis para a solução do problema. Esse fenômeno parece estar ligado ao uso político das medidas assistencialistas, que foram e ainda são utilizadas em proveito próprio, dando origem a inúmeras formas de corrupção e exploração da pobreza. Uma possível explicação para a insistência em ações compensatórias de combate à pobreza são os seus efeitos de curto prazo, que contrastam com aqueles de políticas estruturais, cujas consequências são sentidas no longo prazo, o que pode desestimular os políticos a adotarem essa perspectiva (ARBACHE, 2003).

Segundo Lacerda (2012), como a pobreza no Brasil é comumente mensurada e analisada com base em linhas de pobreza monetárias, o efeito das políticas públicas é a redução da pobreza monetária. No meio

rural, as consequências dessas políticas são mais visíveis, como pode ser observado na citação abaixo:

Com considerável percentual da população formado por idosos que trabalharam em regime de agricultura familiar, a universalização no acesso à aposentadoria para os trabalhadores da agricultura familiar permitiu a redução da volatilidade dos rendimentos das famílias nas áreas rurais (LACERDA, 2012, p. 229).

O Brasil cresceu economicamente, com valorização dos salários, fortalecimento de políticas de apoio aos agricultores familiares e ampliação das políticas públicas de transferência de renda. No segmento da agricultura familiar as estratégias do governo visam a promoção do acesso à terra por meio da continuação da reforma agrária, da segurança alimentar e da geração de renda e emprego; o desenvolvimento de zonas semiáridas; promoção do crescimento no setor não agrícola, especialmente a agroindústria, processamento e serviços; o envolvimento do setor privado e do acesso a mercados mais amplos para microempresas; e investimento em infraestrutura social, especialmente na eletrificação rural (MATTEI; MALUF, 2011).

As estratégias para enfrentamento da pobreza rural compreendem políticas sociais, políticas de acesso aos recursos naturais e políticas de inclusão produtiva, destacando a geração de emprego e renda com o desenvolvimento de atividades produtivas (agrícolas e não agrícolas). Nesse aspecto é possível entender o importante papel da multifuncionalidade e da pluriatividade no meio rural¹³ (MATTEI; MALUF, 2011). Cazella e Búrigo (2011) destacam as políticas que recompensam os agricultores não só pelo papel de produção de alimentos e matérias-primas, mas também pelas funções de preservação

¹³ A multifuncionalidade pode ser entendida como as diversas funções exercidas pela agricultura que, geralmente, não são remuneradas pelo mercado. Já a pluriatividade está relacionada ao exercício de atividades remuneradas associadas a outras ocupações profissionais (CAZELLA, 2007). Schneider (2003 apud GNOATTO et al., 2004) ao pesquisar a pluriatividade da agricultura familiar, constatou que a produção agrícola passa a ocupar cada vez menos tempo das famílias, observando-se uma crescente importância das rendas não agrícolas entre as famílias. Porém, a pluriatividade das famílias rurais não significa necessariamente o detrimento das atividades agrícolas, mas o fato das famílias estarem abrindo espaço para novas formas de obtenção de renda.

ambiental, inserção e manutenção do tecido social em territórios rurais distantes dos grandes centros urbanos, normalmente desprovidos de serviços públicos básicos e de qualidade.

O Brasil possui uma complexa estrutura institucional de políticas sociais. Para Dedecca et al. (2012) em comparação com a maioria dos países desenvolvidos, é possível dizer que dois pilares não estão presentes nesta estrutura: os subsídios à habitação e ao transporte público. É visível a debilidade da cobertura de vários dos programas, mas não se pode desconsiderar que o país reúne um conjunto abrangente de políticas sociais, que o diferencia de outras nações em desenvolvimento e mesmo de algumas desenvolvidas, como os Estados Unidos. A concepção da transferência de renda elevou o Brasil à condição de referência para a estruturação de diversas ações de política sociais apontadas ao combate à pobreza.

De acordo com Valadares et al. (2012), a inclusão de segmentos de agricultores em programas de aquisição pública da produção – Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)¹⁴ e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)¹⁵ – tem propiciado a organização coletiva, sem endividamento, induzindo a melhoria dos cultivos e garantindo a segurança e renda monetária. Também tem colaborado para que os agricultores familiares diversifiquem seus cultivos e incorporem novos produtos na dieta familiar. A garantia de compra pública ajuda a manter o nível de remuneração e reduz a dependência dos produtores em relação aos intermediários. Uma política pública de compras e garantia de preços tem efeito estruturante para o planejamento e diversificação da produção

¹⁴ O PAA propicia a aquisição de alimentos de agricultores familiares, com isenção de licitação e a preços compatíveis aos praticados nos mercados regionais. Os produtos são destinados a ações de alimentação empreendidas por entidades da rede socioassistencial, promovendo o acesso a alimentos às populações em situação de insegurança alimentar (MDS, 20--b).

¹⁵ O PNAE consiste na transferência de recursos financeiros do governo federal, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar. As entidades executoras (estados, Distrito Federal e municípios) não podem gastar os recursos com qualquer tipo de gênero alimentício. Devem adquirir os alimentos definidos nos cardápios do Programa, elaborados por nutricionistas capacitados, com a participação do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semi-elaborados e aos *in natura* (BRASIL, 20--).

e para a aplicação mais conscienciosa de métodos de produção mais eficazes e menos nocivos ao meio ambiente, em virtude dos padrões de qualidade exigidos para a composição da merenda escolar.

A participação dos agricultores nos programas públicos de aquisição de alimentos incentiva a organização coletiva, como cooperativas e associações, sendo que os efeitos positivos ultrapassam os ganhos econômicos, além de ter sentido político e social bem mais abrangente. Essas novas institucionalidades (cooperativas e associações) não funcionam estritamente como empresas, pois conformam redes sociais produtivas, que permitem aos agricultores desenvolver uma percepção do caráter social do trabalho e da natureza de empreendimento coletivo que caracteriza, por exemplo, um assentamento de reforma agrária (VALADARES et al., 2012).

Desta forma, ressalta-se a necessidade do país passar a contar com uma estratégia de combate à pobreza de natureza multidimensional, que procure estimular a articulação e integração dos programas e das ações das políticas sociais, ampliando suas complementaridades e superando o estado atual de fragmentação que marca sua estrutura e gestão. Assim, nota-se que a análise da pobreza pode começar com as informações sobre renda, mas não deve se limitar a esse indicador, procurando estimular a articulação e integração de programas e ações das políticas sociais, ampliando suas complementaridades (DEDECCA et al., 2012). O propósito de enfrentar a pobreza nos seus aspectos multidimensionais possui uma correlação com as políticas públicas de desenvolvimento territorial. Tais políticas atuam sobre a pobreza rural mediante três mecanismos complementares:

- (i) a concentração territorial da ação pública de combate à pobreza mediante os programas setoriais e diferenciados voltados para o enfrentamento de uma ou várias dimensões da pobreza rural; (ii) a criação de efeitos sinérgicos mediante a articulação de programas; e (iii) a ampliação da coesão social e o fortalecimento dos mecanismos de solidariedade (BONNAL, 2013, p. 44).

Neste sentido, o tema da próxima seção está baseado na observação de que os diversos programas que compõem as políticas de desenvolvimento territorial no Brasil, notadamente o PRONAT e PTC, atendem diversas modalidades da ação pública voltadas para a redução

da pobreza. Além disso, representam novas institucionalidades no arcabouço das políticas públicas de enfrentamento da pobreza rural, que procuram não se limitar ao assistencialismo, mas promover a inserção produtiva.

2.3 OS PROGRAMAS TERRITORIAIS NO BRASIL E O ENFRENTAMENTO DA POBREZA RURAL

De acordo com Delgado e Leite (2011), a ideia dos programas territoriais é garantir que as etapas de desenvolvimento envolvam muitas dimensões, onde cada uma contribui de uma forma para o conjunto do território em áreas distintas. A abordagem territorial para o desenvolvimento é justificada por vários motivos, entre os quais:

a) o rural não se resume ao agrícola; b) a escala municipal é muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e a escala estadual é excessivamente ampla; c) a necessidade de descentralização das políticas públicas; d) o território é a unidade que melhor dimensiona os laços de proximidade entre pessoas, grupos sociais e instituições, estabelecendo iniciativas voltadas para o desenvolvimento (DELGADO; LEITE, 2011, p. 91).

Os primeiros componentes da política pública de desenvolvimento territorial foram introduzidos no último período do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Parte dos recursos do PRONAF, cuja criação “correspondeu a uma virada significativa nas políticas públicas voltadas ao meio rural no Brasil” (ABRAMOVAY, 2001, p. 121), foi destinado para uma linha específica desse Programa denominada Infraestrutura e Serviços Municipais. Os municípios contemplados por esse Programa foram selecionados tendo como referência um conjunto de critérios que visam a beneficiar os mais pobres, os mais agrícolas e os menos populosos (ABRAMOVAY, 2001).

O PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais foi criado em 1996 e funcionou no período de 1997 a 2002. De acordo com Delgado, Bonnal e Leite (2007), priorizava a criação de Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR) com o propósito de garantir a representatividade das comunidades e dos produtores na tomada de

decisão referente à alocação de recursos do Programa. Em alguns casos, essa representatividade foi apropriada pelo poder local, ou seja, pelos dirigentes de plantão nas prefeituras. Esse programa alocava recursos para investimentos em infraestrutura e serviços municipais a fundo perdido. Ou seja, sem necessidade de reembolso da parte dos beneficiários.

Em 2003, no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, a recém-criada SDT ampliou fortemente essas políticas através da associação do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais à noção de desenvolvimento territorial. Com isso, o município deixou de ser a unidade de referência dessa linha de crédito e a escala territorial, intermediária às escalas municipal e estadual, passou a ser priorizada. Logo, essa linha do PRONAF deu origem ao PTRI.

A SDT passou a atuar com base na ideia de territórios rurais e adotou os seguintes critérios para identificá-los: i) conjunto de municípios com densidade populacional menor que 80 habitantes por quilômetro quadrado (hab./km²) e com população de até 50 mil habitantes; ii) maior concentração do público prioritário do MDA, sendo esses agricultores familiares, famílias assentadas pela reforma agrária, agricultores beneficiários do reordenamento agrário, o que caracteriza maior intensidade de demanda social (SDT, 2005).

Os critérios de ruralidade adotados pela SDT/MDA para delimitar os territórios rurais, foram inspirados no trabalho de Veiga (2003), no qual o autor sugere a combinação do critério de tamanho populacional do município com sua densidade demográfica e sua localização. Seriam classificados como municípios essencialmente rurais todos aqueles que possuem concomitantemente: a) densidade demográfica é inferior a 150 hab./km²¹⁶; b) menos de 50 mil habitantes; e c) não fazem parte de regiões metropolitanas. Nesse caso toda sua população seria considerada rural, o que permitiria um entendimento que o rural é superior ao agrícola¹⁷.

¹⁶ A referência de 150 hab./km² é utilizada para os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Veiga (2003) utiliza a metodologia da OCDE, mas adapta para a realidade brasileira, ficando a densidade demográfica em 80 hab./km².

¹⁷ No Brasil, para Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), toda sede do município tem a categoria de cidade. Portanto, toda a população que reside na sede de município (cidade) e de distrito (vila), independente de suas características demográficas e funcionamento, é considerada urbana. Assim, basta uma área contar com maior disponibilidade de serviços públicos e

Ainda em 2003, o MDA iniciou o processo de conformação de territórios rurais. Para tanto instituiu órgãos colegiados como a Comissão de Instalação das Ações Territoriais (CIAT) e o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), além de fortalecer os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural (CEDR) e os CMDR. O objetivo consistia em estimular a participação dos atores sociais na elaboração e execução das políticas, de modo a combater a pobreza rural e garantir melhores condições de vida na agricultura (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2010).

A estrutura organizacional dos territórios rurais é sustentada pelo CODETER, que representa um tipo de arranjo institucional, por meio do qual se pretende construir acordos em torno da implementação dos projetos de interesse do território, catalisando habilidades e competências dispersas num conjunto de organizações e agentes, públicos e privados, individuais e coletivos, e operar esses atributos colocando-os a serviço do território (MDA, 2005a).

Os Colegiados devem ter, em sua composição, representantes das três esferas de governo e da sociedade, devendo haver paridade entre representantes do governo e sociedade civil bem como uma composição representativa, diversa e plural dos atores sociais relacionados ao desenvolvimento rural. Ao CODETER cabe deliberar e propor ações para o desenvolvimento sustentável dos territórios, além de articular políticas públicas, realizar o planejamento das ações e definir os programas e projetos que devem compor o Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) (RAMBO et al., 2013, p. 107).

Em 2010, o PTRI atuava em 165 territórios em todo país, apoiando a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa. Atualmente, o Programa possui

aglomeração de pessoas para ser considerada urbana (VEIGA, 2003). O resultado é uma definição oposta do rural: “Há um vício de raciocínio na maneira como se definem as áreas rurais no Brasil, que contribui decisivamente para que sejam assimiladas automaticamente a atraso, carência de serviços e falta de cidadania” (ABRAMOVAY, 2000, p. 2).

239 territórios rurais¹⁸ (CONDRAF, 2013). O objetivo é garantir o atendimento às necessidades básicas da população, bem como acelerar processos locais e sub-regionais que ampliem as oportunidades de geração de renda de forma descentralizada e sustentável, articulados às redes de apoio e cooperação solidária (MDA, 20--a).

Uma das ferramentas do PTRI para aplicação de recursos financeiros é o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), chamado de Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), que derivou do antigo PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais (1997 a 2002) e da compreensão de que as políticas públicas para o meio rural deveriam ser planejadas numa escala mais ampla que o município. Ademais, a criação do PRONAT:

[...] baseou-se na vontade política de romper com o isolamento socioeconômico dos agricultores familiares, mediante o reconhecimento de seus papéis fundamentais nas dinâmicas territoriais, proporcionando-lhes apoio institucional e financeiro para ampliarem seus desempenhos (BONNAL, 2013, p. 34).

O programa [PRONAT] nasce com o objetivo manifesto de promover mudanças substantivas na política de combate à pobreza rural, apoiando-se numa estratégia que contempla um amplo leque de inovações institucionais que abarca marco conceitual, instrumentos de intervenção, modelo de gestão e participação social (KARAM, 2012, p. 117, grifo nosso).

A articulação envolvendo municípios de uma mesma região na constituição de um território para participar do PRONAT iniciou em 2003. No entanto, o PRONAT teve sua Portaria Nº 05 oficializada em 18 de julho de 2005. Essa portaria, emitida pela SDT, reconhece a seleção, alteração e administração desses territórios. Apesar de adotar o enfoque territorial, o PRONAT é focado exclusivamente no segmento da

¹⁸ Em maio de 2013 foram incorporados 74 territórios rurais no programa da SDT, passando de 165 para 239, chegando próximo da meta estipulada de 280 territórios rurais até o fim de 2015 (CONDRAF, 2013).

agricultura familiar e dos povos e comunidades tradicionais¹⁹, promovendo a definição de projetos coletivos territorializados criados pelos atores sociais segundo suas características socioculturais (BONNAL; KATO, 2011). Segundo a definição de Bonnal (2013, p. 34), o PRONAT “é uma política processual, no sentido em que ele é baseado num corpo normativo elaborado ao nível federal e cujo objetivo é nortear os atores do setor da agricultura familiar na elaboração de projetos territoriais”.

Os mecanismos de atuação do Estado nesse Programa seguem uma lógica de seleção para intervenção. Desta forma, as áreas rurais com elevados graus de pobreza rural, com marcada incidência de agricultores familiares, assentados e comunidades e populações tradicionais são listadas e identificadas, com o intuito de serem receptoras de esforços mais concentrados de superação da pobreza e dinamização econômica (BONNAL; KATO, 2011).

O objetivo do PRONAT é “melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares e das comunidades rurais, mediante o apoio localizado das iniciativas dos atores sociais organizados” (FREITAS; FREITAS; DIAS, 2010, p. 10). Para alcançar esse objetivo, o MDA propôs a indução dos processos de desenvolvimento rural através da aprovação e do financiamento de projetos empreendidos pelos atores locais. Para essas ações, o programa prevê a cooperação entre atores da sociedade civil organizada e atores do poder público. Note-se que o programa apresenta um forte vínculo com segmentos sociais organizados, o que pode representar um aspecto frágil do processo de concepção no que se refere ao propósito de beneficiar as famílias rurais mais pobres do meio rural. Em geral, essas famílias não participam das organizações que reivindicam políticas públicas para o meio rural.

Partindo de um novo conceito e visando superar as desigualdades sociais e econômicas, o PRONAT apoia as iniciativas das instituições

¹⁹ O Decreto Nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007, instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e define esses povos como grupos culturalmente diferenciados, que possuem formas próprias de organização social. Esses grupos ocupam e usam, de forma permanente ou temporária, territórios tradicionais e recursos naturais como condição para transmissão de sua tradição entre gerações, ou seja, para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica. Entre os povos ou comunidades tradicionais do Brasil estão os indígenas, quilombolas, comunidades de terreiro, extrativistas, ribeirinhos, caboclos, pescadores artesanais, pomeranos, entre outros (BRASIL, 2007).

representadas pelos territórios rurais que incrementam a qualidade de vida da população rural, mediante três eixos estratégicos: “i) organização e fortalecimento dos atores sociais; ii) adoção de princípios e práticas da gestão social; iii) promoção da implementação e integração de políticas públicas” (MDA, 2005b, p. 7). Entretanto, Tecchio (2012, p. 143-144) constatou que no Território Meio Oeste Contestado o PRONAT “beneficia agricultores familiares mais estruturados economicamente e organizados em sindicatos ou movimentos sociais”, não contemplando as famílias rurais mais pobres e desvinculadas de formas organizativas da agricultura familiar. Situação semelhante foi encontrada por Leal (2010) no Território Rural do Vale do Ribeira, onde apesar da sociedade civil organizada estimular a participação das comunidades rurais na elaboração de projetos, este tipo de participação ainda é muito reduzida, favorecendo com que as ações ainda sejam pensadas por grupos restritos e específicos.

Do ponto de vista formal, podem participar do PRONAT os territórios rurais que foram homologados pelos CEDR e incorporados pela SDT. Uma vez incorporados ao PRONAT, os territórios passam a receber apoios financeiros para ações de articulação de políticas públicas, gestão social, inclusão produtiva, entre outros. Para que isto ocorra, são descentralizados recursos através de contratos ou convênios com entidades públicas ou da sociedade civil sem fins lucrativos (MDA, 20--b).

De acordo com Freitas, Freitas e Dias (2010), para garantir a integração dos atores sociais e a identidade do território, a política do MDA prevê a participação popular a partir de uma ou mais esferas de abrangência regional. Desta forma, surgem diversos espaços institucionais de participação social nos territórios rurais com o intuito de envolver os atores sociais na dinâmica de gestão das políticas e do desenvolvimento da região. A gestão social de um território determina que os atores tenham espaço, através da participação nos CMDR e da representação no Colegiado Territorial, para expressar opiniões e sugestões, que participem diretamente de iniciativas, colaborando assim com as propostas e estratégias de desenvolvimento.

O processo de gestão social do desenvolvimento territorial “se desdobra em um conjunto de macroprocessos que precisam ser trilhado e cujos limites, de um a outro, são muito tênues” (MDA, 2005a, p. 15). O caminho desses macroprocessos obedece a um ciclo contínuo (Figura 1), que envolve a sensibilização dos atores locais, seguida pela construção da visão compartilhada de futuro e do diagnóstico participativo da situação nela envolvida, passando pelo planejamento e

seu desdobramento em planos e projetos específicos. O ciclo também engloba a articulação das políticas e instrumentos necessários para dar vida a esse plano e alcança, finalmente, os momentos de monitoramento e avaliação, os quais, por sua vez, irão contribuir para a atualização da visão de futuro, para os diagnósticos sobre seus entraves, e assim sucessivamente. Não importa por onde o ciclo comece, mas é fundamental que ele cumpra três macroprocessos: planejamento, organização e controle social (MDA, 2005a).



Figura 1. Ciclo da gestão social do desenvolvimento territorial proposta pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Fonte: MDA (2005a).

No processo de identificação dos Territórios Rurais de Identidade, a SDT percebeu que alguns estavam economicamente mais fragilizados que outros e, portanto, necessitavam de uma atenção emergencial, com ações articuladas por parte do Estado. Para enfrentar o desafio de melhorar a qualidade de vida dos brasileiros que vivem em

regiões menos favorecidas, principalmente no meio rural, o governo federal lançou, em 2008, o PTC.

Segundo Bonnal e Kato (2011), este Programa é um desdobramento do PTRI do MDA e surgiu com o propósito de articular em torno de um mesmo território um amplo conjunto de políticas públicas. Bonnal (2013) afirma que o PTC surgiu, na reeleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2007, quando se decidiu acelerar o processo de desenvolvimento socioeconômico do país. Para Rambo et al. (2013, p. 108), o PTC “resulta da constatação de significativas desigualdades socioeconômicas entre os próprios territórios rurais”.

Já Favareto (2010) afirma que o PTC emergiu em 2007 durante a elaboração do Plano Plurianual (PPA)²⁰, sendo lançado em 2008, agrupando diversos ministérios e um expressivo montante de recursos, sob a coordenação da Casa Civil. Para esse autor, “o programa foi apresentado como uma tentativa de integrar e dar coesão a um conjunto de ações, antes dispersas em diversas estruturas do Poder Executivo” (p. 56). O PTC é visto como complemento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e um sinal de que o rural passa a ter prioridade. Entretanto, no momento da sua implementação, o PTC criou autonomia com respeito ao PAC e se aproximou do PRONAT (FAVARETO, 2010; BONNAL, 2013).

Assim, o PTC possui o mesmo referencial conceitual do PRONAT acerca do desenvolvimento territorial (RAMBO et al., 2013), mas passou a ser um dispositivo institucional complementar ao PRONAT, segundo Bonnal (2013), especialmente destinado ao combate da pobreza rural²¹. Ao contrário do PRONAT, o PTC visa superar diretamente a pobreza e as desigualdades sociais no meio rural, duas das principais causas da estagnação socioeconômica do país, incluindo as questões de gênero, raça e etnia, através de estratégia de

²⁰ É o instrumento de planejamento governamental de médio prazo, previsto no artigo 165 da Constituição Federal, regulamentado pelo Decreto Nº 2.829, de 29 de outubro de 1998, que estabelece diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelos governos federal, estadual ou municipal ao longo de um período de quatro anos (BRASIL, 1998).

²¹ Em 2011, no início do governo da presidente Dilma Rousseff, com a instauração do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) houve a ampliação da “tendência da focalização e concentração da ação pública nos problemas a corrigir, no caso, a pobreza rural” (BONNAL, 2013, p. 35). Considera-se que o PBSM possui um papel complementar, não substitutivo, ao PRONAT e ao PTC.

desenvolvimento territorial sustentável (BRASIL, 2008). A seleção dos territórios do PTC foi baseada nos territórios rurais já existentes (BONNAL, 2013). Com isso, a maioria dos territórios da cidadania equivale aos territórios rurais, mas o PRONAT é mais abrangente em número de territórios.

De acordo com o Decreto (sem número) de 25 de fevereiro de 2008 (BRASIL, 2008), os critérios adotados para definição e priorização dos territórios da cidadania consistem em ser um território rural do PRONAT, apresentar baixo IDH, maior concentração de beneficiários do PBF, de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, populações tradicionais, quilombolas e indígenas, além de maior número de municípios com baixo dinamismo econômico e de menor Índice de Desenvolvimento de Educação Básica (IDEB)²², convergência de programas de apoio ao desenvolvimento de distintos níveis de governo e, pelo menos, um território por estado da federação.

O PTC é um mecanismo de articulação descentralizada de programas públicos (BONNAL, 2013) e tem como objetivos “promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável” (SDT, 2009, p. 4). Neste sentido, Leite e Wesz Junior (2011) afirmam que o Programa possui como destaque o combate à pobreza e o estímulo à construção de cidadania através da intervenção governamental. Ou seja, com a mobilização de 22 ministérios com o propósito de planejarem suas ações de modo a implementarem as políticas públicas de forma integrada e articulada, busca “combinar a inclusão produtiva da população com a universalização de serviços básicos da população, integrando as políticas públicas no território” (BUARQUE, 2012, p. 158-159). A participação social e a integração de ações entre governo federal, estados e municípios são fundamentais para a construção dessa estratégia.

²² Trata-se de um índice criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente. As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para os estados e o país, realizados a cada dois anos (MEC, 20--).

Ao contrário do PRONAT, que buscava construir projetos de desenvolvimento *bottom up*, delegando ao tecido social a responsabilidade de formular propostas sob uma concepção estruturante, o PTC contenta-se com uma abordagem incremental, já que as opções disponíveis enquadram-se num conjunto de políticas já em curso, revelando elevada dose de pragmatismo (KARAM, 2012, p. 124).

Os dois programas muitas vezes são confundidos por apresentarem semelhanças nos seus mecanismos de execução. Entretanto, segundo Buarque (2012), o PRONAT organiza suas demandas através de planos do território e o PTC exerce um papel de articulação da oferta de projetos federais que poderiam ser implementados nos diferentes territórios. Essa oferta deveria ser levada para o território de modo a ser analisada e priorizada pela sociedade local organizada. Assim, o PTC complementaria “a consulta local, expressa nos planos, com a negociação em Brasília para a distribuição de projetos e iniciativas do governo federal nos diversos territórios, de acordo com as prioridades” (BUARQUE, 2012, p. 159). Mas, o PTC está longe de alcançar essa forma de operação, dificultando a diferenciação entre os dois programas. Bonnal e Kato (2011) afirmam que o modo de operação do PTC é muito semelhante ao PRONAT, ainda que o primeiro apresente um menor espaço de atuação para a sociedade civil e tenha uma dinâmica mais descendente.

Para Favareto (2010), a respeito do caráter incipiente do PTC não permitir ainda um balanço ou avaliação, “os territórios continuam sendo vistos como um repositório de investimentos” (p. 56), já que se tratam apenas de um cardápio prioritário de ações já planejadas e ofertadas de forma dispersa. Embora tenha méritos por direcionar seus esforços em prol do Brasil rural e buscar a articulação das ações públicas, o PTC representa uma inovação apenas parcial, dada sua insistência em soluções compensatórias para segmentos mais pobres, enquanto a parcela dinâmica do país seria brindada com a aceleração do crescimento (FAVARETO, 2010).

A estrutura institucional do PTC é formada pelo Comitê Gestor Nacional, Comitês de Articulação Estadual e os Colegiados Territoriais. O Comitê Gestor Nacional tem por atribuição aprovar diretrizes, adotar medidas para execução do programa, avaliá-lo e definir novos territórios. A coordenação do Programa é realizada pelo MDA, sua

articulação institucional pela Casa Civil, a questão orçamentária pelo Ministério de Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e o monitoramento pelo Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural (NEAD) (LEITE; WESZ JUNIOR, 2011). Os Comitês de Articulação Estadual são consultivos e propositivos, auxiliando na organização dos territórios, a articulação e a integração de políticas públicas e acompanhando a execução das ações do Programa (OLIVEIRA, L. Z., 2011).

Os Colegiados Territoriais estruturam-se em geral, a partir dos mesmos Colegiados do PRONAT. No entanto, há três diferenças quanto aos objetivos, estrutura, abrangência e complexidade institucionais, quais sejam: (a) presença de um Comitê Gestor Nacional; (b) a subdivisão dos Colegiados em Comitês Temáticos (educação, cultura, saúde, etc.) uma vez que tratam de ações e políticas mais abrangentes que as temáticas vinculadas ao meio rural; (c) maiores esforços em estruturar a participação do Estado em suas três instâncias administrativas (federal, estadual e municipal) (RAMBO et al., 2013, p. 109).

Outra diferença é que os colegiados do PTC “são paritários, de modo que a representação da sociedade equivale à metade dos assentos; esta participação é inferior a dos Conselhos dos Territórios Rurais de Identidade, nos quais a sociedade ocupa 2/3 dos cargos representativos” (BUARQUE, 2012, p. 159). Além disso, na maioria das vezes, esse colegiado funciona como uma instância consultiva e só permanecem deliberativos nas decisões referentes aos recursos repassados pela SDT, por meio da política territorial (BONNAL; KATO, 2011).

O ciclo de planejamento de aplicação de recursos financeiros dos territórios da cidadania é feito por meio de uma Matriz de Ações, apresentada todo ano, com o “conjunto de propostas ou de ações do governo federal para o território, com dados descritivos e metas físicas e financeiras territorializadas” (SDT, 2009, p. 6). A Matriz é uma ferramenta do PTC, mas nela também estão inseridas as ações destinadas pelo PRONAT, já que são propostas via SDT/MDA.

Ainda em fase de adaptação, existem componentes complementares nos dois programas territoriais que podem contribuir para um novo formato de desenvolvimento dos territórios com o alcance de ações e formação de instâncias de organização local. Enquanto o

PRONAT trabalha com a formulação de projetos territoriais, o PTC visa uma territorialização de projetos federais, comprometendo os ministérios setoriais com ações territoriais (BUARQUE, 2012). O Quadro 2 apresenta as principais características dos dois programas, com suas semelhanças e diferenças.

Quadro 2. Comparação entre o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) e o Programa Territórios da Cidadania (PTC).

	Insti- tuição	Dimen- sões	Recorte territo- rial	Comba- te à pobreza	Relação território/ União	Sistema de gestão	Instru- mento
P R O N A T	MDA/ SDT	Foco na agricul- tura familiar	Supramu- nicipal com base na densidade da agricultu- ra familiar	Não está no seu plano de metas, assim sua atuação neste tópico é indireta	Identifica- ção das demandas para liberação de recurso	Colegiados deliberati- vos definem prioridades e demandas de projetos e atuação de articulador estadual e local	Planos Territo- riais
P T C	Casa Civil	Multidi- men- cional	Supramu- nicipal com base na densidade da pobreza	É objetivo direto	Oferta de projetos federais e colegiados consultivos	Colegiados consultivos analisam oferta de projetos e ações no território com articulador estadual	Articu- lação de projetos setoriais da União

Fonte: Adaptado de Buarque (2012).

O PTC destaca-se por partir de uma abordagem multidimensional e multisetorial inicial na tentativa de gerar uma convergência de ações do governo federal e de seus ministérios nos territórios. Já o PRONAT promove a elaboração de planos de desenvolvimento de um território que pode servir de base para a negociação de projetos com as instituições federais e, até mesmo, estaduais, complementando a atuação do PTC na articulação com os ministérios setoriais (BUARQUE, 2012).

A experiência dos programas territoriais executados nos últimos anos no Brasil, principalmente o PRONAT e o PTC, demonstra avanços importantes na abordagem territorial. Também se registra a criação de novas instituições nas diferentes esferas da gestão pública, a exemplo dos Colegiados Territoriais, com o propósito de operacionalizar os dois programas. A Matriz de Ações pode ser citada como um exemplo de uma nova instituição ainda pouco apropriada pelos atores locais. De maneira geral, a pesquisa realizada por Cazella, Zimmermann e Leite (2013, p. 294) “revelou que os colegiados apresentam fragilidades no que se refere à capacidade técnica e política para integrar nas suas agendas a governança das distintas intervenções previstas na Matriz de Ações”. É com essa visão que apresentaremos no próximo capítulo o estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado com o propósito de analisar a implementação e execução das ações do PRONAT no referido Território.

CAPÍTULO 3

3. ESTUDO DE CASO NO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO

No capítulo anterior foram analisadas as políticas públicas de desenvolvimento territorial correlacionadas ao tema da pobreza rural, com destaque para o PRONAT, cujas ações são o enfoque desta pesquisa. Neste capítulo objetiva-se apresentar o Território Meio Oeste Contestado, região escolhida para realização do estudo de caso, bem como a execução e gestão do PRONAT no referido Território. Para isso, foram organizadas duas seções. Na primeira, tem-se uma breve descrição do Território, com sua localização geográfica, aspectos de formação e constituição e também as principais características da região. Já a segunda trata da gestão do PRONAT no caso estudado e, de forma específica, da execução dos projetos financiados por esse Programa. Para tanto, foram utilizadas informações obtidas através das entrevistas realizadas durante pesquisa de campo, complementadas pela análise documental.

3.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE O TERRITÓRIO

O Território Meio Oeste Contestado se localiza na mesorregião oeste do estado de Santa Catarina e compreende uma área total de 8.255 km² de extensão, representando 9% da superfície do estado. É composto por 29 municípios, cuja nominata e localização geográfica encontram-se representadas, a seguir, na Figura 2.

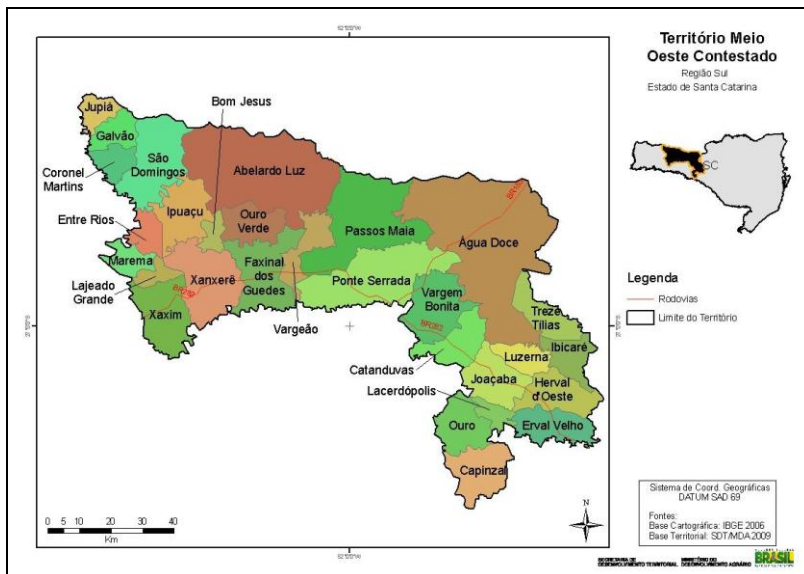


Figura 2. Localização geográfica do Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina e dos municípios no Território.

Fonte: MDA (2013).

Em 2003, quando o governo federal criou a SDT e tomou a decisão de apoiar a constituição de territórios rurais, trabalhava-se com a meta de constituir, em Santa Catarina, quatro territórios rurais, visando aprofundar a abordagem territorial para o desenvolvimento rural sustentável. Esse debate foi conduzido pelo MDA, via SDT, em parceria com a Secretaria da Agricultura de Santa Catarina. A principal instância de tomada de decisão era o Conselho Estadual do PRONAF.

Contudo, essa discussão enfrentou barreiras institucionais, pois o governo estadual defendia que a divisão territorial já estava traçada por meio dos limites das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regionais (SDR). Em janeiro de 2003, a reforma administrativa do governo estadual criou uma nova estrutura administrativa do poder executivo de Santa Catarina: as SDR e respectivos Colegiados de Desenvolvimento Regional, além do Colegiado Estadual de Desenvolvimento. Na atualidade existem 36 SDR e durante o processo de constituição dos territórios da política da SDT/MDA, as delimitações geográficas dessas Secretarias foram parcialmente respeitadas, aglutinando mais de uma SDR num mesmo território (TECCHIO, 2012).

O limite das SDR foi uma imposição do Conselho Estadual do PRONAF e o tema do desenvolvimento territorial não sofreu, efetivamente, um debate entre as lideranças. Já a proposta do MDA era para que o Território Meio Oeste Contestado tivesse os limites do Consórcio Nacional de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)²³ Alto Irani, trabalhado no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), para convergir políticas públicas em uma zona maior, que concentra a demanda social do MDA (assentados da reforma agrária, agricultura familiar e índios). Porém, essa divisão significaria a ausência da ação territorial em grandes áreas do estado²⁴. Assim, num primeiro momento, para não haverem lacunas no mapa estadual e por existir um maior número de SDR e, conseqüentemente, de municípios dentro da proposta territorial, foram construídos recortes territoriais que conhecemos hoje, como é o caso do Meio Oeste Contestado.

Além disso, a Federação Catarinense das Associações de Municípios (FECAM) já havia se posicionado contrária às delimitações das SDR, defendendo sua já consolidada subdivisão do estado de Santa Catarina em 21 Associações de Municípios (AM). Em Santa Catarina, as primeiras iniciativas de articulação intermunicipal datam da década de 1960. Atualmente, as 21 AM integram a FECAM, fundada em 1980, com a seguinte missão: “fomentar o desenvolvimento sustentável dos municípios catarinenses, defendendo os interesses e contribuindo para a excelência da gestão pública municipal, em consonância com o modelo associativo” (FECAM, 20--). As representações municipais nessas Associações se restringem ao poder executivo, sem a participação da sociedade civil.

Durante a discussão para constituição do Território Meio Oeste Contestado foram sobrepostos mapas e ideias no Conselho Estadual do PRONAF, porém esse jogo político se revelou complexo, sem avanços

²³ A política dos CONSAD foram implementadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (MDS) pouco antes da política de desenvolvimento territorial do MDA. Na região, a constituição de um consórcio dessa natureza se explica pela presença marcante de indígenas, agricultores familiares e assentados da reforma agrária que se encontram abaixo da linha de pobreza.

²⁴ O CONSAD Alto Irani é composto por dezessete municípios da microrregião de Xanxerê e sua área de abrangência praticamente coincide com a SDR da região. Ou seja, além dos catorze municípios que integram a SDR de Xanxerê (Tabela 2), também fazem parte os municípios de Coronel Martins, Galvão e Jupia.

nas decisões ou acordos em relação ao recorte ideal. O resultado final se deu em maio de 2004, após um ano de discussão, com o reconhecimento por parte do Conselho Estadual do PRONAF e a homologação pela SDT de seis territórios rurais em Santa Catarina, incluindo o Território Meio Oeste Contestado.

Esse acordo não foi fácil e levou um ano de discussão desde 2003, onde foram feitas proposta absurdas do Governo do Estado, uma delas me lembro bem. A proposta do MDA era para escolher quatro territórios no estado de Santa Catarina. Então o Secretário Executivo na época do PRONAF, hoje presidente da EPAGRI, pegou um mapa do estado e traçou duas linhas: uma de leste a oeste, do litoral até o extremo oeste, e outra linha de norte a sul passando por Curitibanos aproximadamente. Dessa forma teríamos os quatro territórios a serem trabalhados pelo MDA no estado. O acordo foi um agrupamento de municípios tendo como base as SDR, o MDA aumentou de quatro para seis territórios no estado e aí fomos para o campo porque não podíamos esperar mais e acreditávamos que os territórios seriam ajustados com o tempo pelas próprias lideranças (Entrevista com o Articulador Estadual).

Naquela época, os municípios de Coronel Martins, Galvão e Jupiá estavam vinculados ao Território Oeste Catarinense, respeitando a dinâmica das divisões territoriais tendo como base as SDR. Esse debate nos territórios sempre ocorreu de forma tensa, porque quem dava sustentação política às SDR era o Governo Estadual. Nos conselhos territoriais, inicialmente através da CIAT e, posteriormente, pelos CODETER, a representação oficial do Governo do Estado nunca foi efetivada, em especial no Meio Oeste Contestado. Segundo o Articulador Estadual, a própria Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina (EPAGRI) da regional de Xanxerê sempre boicotou as ações territoriais e isso ocorre até hoje, sendo uma postura pessoal dos gerentes dessa regional. Um comportamento distinto acontece na regional da EPAGRI de Joaçaba, que sempre participou ativamente das reuniões do Colegiado, com a presença de representantes regionais e técnicos.

Os municípios sempre brigaram muito, uns para estarem dentro do Território, outros porque estavam dentro, ou seja, esse processo nunca foi tranquilo. A tensão era intensificada pelo fato de não ter no Governo do Estado e nas AM lideranças parceiras e com vontade de construir a política, principalmente no Alto Irani (Entrevista com o Articulador Estadual).

Nesse contexto, a partir de 2004, ocorreu, na região de estudo, a articulação de 26 municípios, que compunham na época a SDR de Xanxerê e a SDR de Joaçaba, com o propósito de constituir um Território para participar do PTRI. Assim, representantes da sociedade civil e atores governamentais ligados ao tema da agricultura familiar de duas microrregiões (Alto Irani e Vale do Rio do Peixe) foram mobilizados por agentes da SDT/MDA no processo de criação do Território Meio Oeste Contestado, o qual foi institucionalizado nesse mesmo ano.

Após o longo debate sobre a constituição do Território Meio Oeste Contestado, sua abrangência contempla municípios de três AM e de três SDR. Das três AM, a Associação dos Municípios do Alto Irani (AMAI) integra na sua totalidade o Território. Já da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC) e da Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense (AMNOROESTE) nem todos os seus municípios foram incluídos no recorte geográfico do Território, ficando de fora um município da primeira e três da segunda, conforme apresentado na Tabela 1, respeitando os limites das SDR. Em relação às SDR também houve a exclusão de alguns municípios. Da SDR de Joaçaba apenas um município não faz parte do Território e, da SDR São Lourenço do Oeste, quatro municípios foram excluídos do recorte territorial. Somente a SDR de Xanxerê foi contemplada integralmente (Tabela 2), totalizando os 29 municípios que conformam o Território Meio Oeste Contestado atualmente.

Tabela 1. Associações de Municípios (AM) pertencentes ao Território Meio Oeste Contestado e seus municípios filiados.

AMAI	AMMOC	AMNOROESTE
Abelardo Luz	Água Doce	Coronel Martins
Bom Jesus	Capinzal	Galvão
Entre Rios	Catanduvas	Jupiaá
Faxinal dos Guedes	Eral Velho	Novo Horizonte ⁽²⁾
Ipuçu	Herval d'Oeste	São Bernardino ⁽²⁾
Lajeado Grande	Ibicaré	São Lourenço do Oeste ^{(1) (2)}
Marema	Joaçaba ⁽¹⁾	
Ouro Verde	Lacerdópolis	
Passos Maia	Luzerna	
Ponte Serrada	Ouro	
São Domingos	Tangará ⁽²⁾	
Vargeão	Treze Tílias	
Xanxerê ⁽¹⁾	Vargem Bonita	
Xaxim		

Fonte: Adaptado de FECAM (20--).

⁽¹⁾ Município sede.

⁽²⁾ Município não faz parte do Território Meio Oeste Contestado.

Tabela 2. Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDR) pertencentes ao Território Meio Oeste Contestado e seus municípios integrantes.

SDR Xanxerê	SDR Joaçaba	SDR São Lourenço do Oeste
Abelardo Luz	Água Doce	Campo Erê ⁽²⁾
Bom Jesus	Capinzal	Coronel Martins
Entre Rios	Catanduvas	Galvão
Faxinal dos Guedes	Eral Velho	Jupiaá
Ipuçu	Ibicaré	Novo Horizonte ⁽²⁾
Lajeado Grande	Jaborá ⁽²⁾	São Bernardino ⁽²⁾
Marema	Joaçaba ⁽¹⁾	São Lourenço do Oeste ^{(1) (2)}
Ouro Verde	Lacerdópolis	
Passos Maia	Luzerna	
Ponte Serrada	Ouro	
São Domingos	Treze Tílias	
Vargeão	Vargem Bonita	
Xanxerê ⁽¹⁾		
Xaxim		

Fonte: Adaptado de SANTA CATARINA (20--).

⁽¹⁾ Município sede.

⁽²⁾ Município não faz parte do Território Meio Oeste Contestado

O ajuste na composição inicial passando de 26 para 29 municípios ocorreu em 2006, incorporando no Território Meio Oeste Contestado quatro municípios da SDR de São Lourenço do Oeste e do Território Oeste Catarinense. Do arranjo inicial, o município de Tangará migrou para o Território Alto Vale do Rio do Peixe. Isso ocorreu porque durante as oficinas de construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) ficou mais claro que determinados municípios não deveriam estar naquele ou em outro território e, inclusive, que alguns territórios precisariam ser divididos – como se comenta até hoje no Território Meio Oeste Contestado.

[...] inclusive o próprio MDA viu isso desde o começo, discutimos a divisão. Mas, se for para perder a gente não vai sair, vamos trabalhar com essa diferença, a gente já faz isso hoje, mas é muito claro, nós temos uma forma de trabalhar e eles outra. Os municípios da nossa associação se identificam da mesma forma que os municípios deles também se identificam, mas o todo não dá certo. É complicado, mas ao mesmo tempo a gente lida com essa situação (Entrevistado 5 - RSC).

Tem a questão de Joaçaba, que é a AMMOC, a nossa de cá, AMNOROESTE, e a AMAI. Nós nos identificamos mais com a AMAI. Nós pertencíamos a AMAI, depois que foi criada a AMNOROESTE, daí nos passamos a pertencer a AMNOROESTE. É totalmente diferente o choque de realidade da parte de cá, da nossa parte com a deles. Nós aqui um projeto de R\$ 150 ou R\$ 200 mil, é tranquilo. Lá para eles de R\$ 500 mil não é suficiente. Além da extensão do Território ser grande, a realidade do povo de cá é muito menor do que a realidade do povo de lá, então é um Território totalmente diferente. Até eles são um Território da Cidadania porque entrou com nós porque senão nem seria. Porque a parte de associativismo maior, os assentamentos, a questão de indígena está tudo do lado de cá (Entrevistado 8 - RSC).

As duas associações, AMAI e AMMOC, não tinham o hábito de trabalharem juntas. O

Território tem uma certa divisão dentro dele. Já em várias, nas reuniões, se levantou a proposta de se fazer dois Territórios. Existe uma certa divergência, uma certa disputa [...] Na nossa associação, do lado da AMAI, você não consegue envolver os municípios, porque a AMAI não tem uma dinâmica, a associação de municípios aqui da nossa região, você pega, por exemplo, a associação da região de Joaçaba, eles têm uma dinâmica muito boas das Prefeituras trabalharem os Colegiados de educação, saúde, de assistência social... Isso funciona muito bem. Então, quando se convoca uma reunião no Território, vem o pessoal das Prefeituras, já da AMAI, quando tem reunião do Território, vai o pessoal das organizações, não vai o pessoal das Prefeituras, essa divisão é bem clara. Então lá tem menos, até em função da história, lá as organizações sociais são bem ativas, participativas e as Prefeituras atuam dentro do Território fortemente. E do lado de cá, atuam as organizações, você não consegue levar as Prefeituras. É uma questão histórica, segundo o pessoal vem da questão da igreja, em função da diocese de Chapecó, que no passado fez todo aquele trabalho social de fortalecer e criar as organizações, em Joaçaba não era essa dinâmica (Entrevistado 9 - RSC).

[...] Por que eu acho que tem uma diferença cultural, nas reuniões tipicamente você observava dois grupos, o pessoal que fazia parte em torno de Xanxerê e o pessoal que estava em torno de Joaçaba. O nosso Território andou bem, nos tivemos grandes avanços, talvez poderia ter sido melhor se ele fosse menor. Só que nos índices que indicavam pobreza estava toda essa região não tinha muito o que fazer, tinha que juntar os dois (Entrevistado 13 - RPP).

Apesar da conformação de um território ser baseada em um conjunto de municípios com as mesmas características geográficas, econômicas, ambientais, de identidade, coesão social e cultural, são evidenciados dois polos dentro do Território Meio Oeste Contestado e do ponto de vista geográfico, essa divisão pode ser mais bem visualizada

através da Figura 3. A região do Alto Irani, que compreende os municípios da AMAI, localiza-se na porção noroeste do Território. Na parte sudeste está a região do Vale do Rio do Peixe, abrangendo os municípios integrantes da AMMOC.

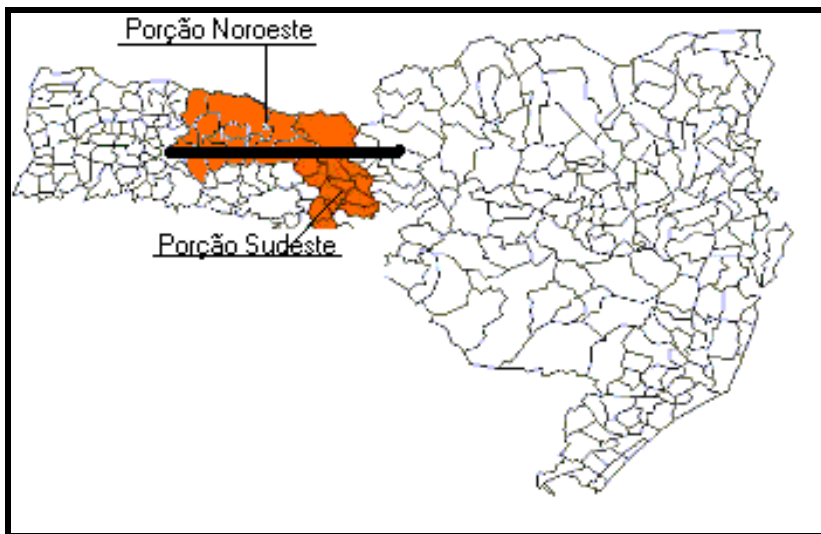


Figura 3. Mapa com a sinalização dos dois polos do Território Meio Oeste Contestado.

Fonte: SDT (2006).

Os municípios de Coronel Martins, Galvão, Jupiá e São Domingos fizeram pressão dentro do colegiado comandado pela regional da FETRAF que considerava que esses municípios eram do Meio Oeste Contestado e não do Território Oeste Catarinense. Aqui se percebe claramente o interesse dos atores em participar do Território Meio Oeste Contestado para acessar os recursos do PRONAT e facilitar a aprovação de projetos no quadro do PCT, já que o Território Oeste Catarinense não se enquadra como um território da cidadania. Toda a discussão e articulação para o desenvolvimento desses municípios é vinculada com a região de Xanxerê e não com a região de Chapecó²⁵. O

²⁵ Este é o município de referência do Território Oeste Catarinense, já que se trata de um polo regional que dinamiza a economia, respondendo por 63% do PIB de todo o Território. No município, são os serviços e indústria que têm a maior participação no PIB. Além disso, é o município mais populoso da região,

Meio Oeste Contestado não se dividiu em dois territórios porque as lideranças do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) entendiam que suas propostas perderiam força no debate pela aprovação de projetos. Essa posição do MST se deve ao fato da existência de uma “brigada”²⁶ do Movimento, que abrange municípios das duas regiões. A divisão geográfica dificultaria as ações dessa organização do MST no interior da AMMOC, não sendo do interesse desse movimento, portanto, a criação de dois territórios distintos. Já as lideranças dos sindicatos do Vale do Rio do Peixe consideram positiva a integração em um único território mesmo que haja diferenças organizacionais relativamente marcantes, pois existe um ganho de aprendizado com a capacidade de mobilização e discussão das lideranças do Alto Irani. A síntese realizada por Tecchio (2012) sobre esse assunto reforça os interesses em jogo no processo de dividir ou não o Território.

[...] alguns representantes da sociedade civil de municípios onde o poder público não participa do Colegiado Territorial afirmam ter dificuldades para participar das reuniões, uma vez que a política não prevê recursos para o ressarcimento de combustível. Esse fato, aliado a distância dos municípios limítrofes do Território até os centrais onde as reuniões são realizadas, serve de argumento para alguns delegados representantes da AMAI manifestarem a intenção de dividir o Território. Entretanto, observou-se que existem motivos mais relevantes na intenção de formar dois territórios, entre eles, o fato da região da AMAI concentrar, entre as populações prioritárias do MDA, expressivo contingente de agricultores familiares, assentados pela reforma agrária e indígenas. Consequentemente, essa região ficaria sendo Território de Cidadania. Por sua vez, os representantes da AMMOC são contrários, pois para essa microrregião, isso significaria deixar de integrar o PTC, ficando restrito à política dos

com 56% dos habitantes do Território. Também possui universidades e um grande destaque para o setor de agroindústria (SDT, 2010).

²⁶ “Brigada” é uma forma do MST organizar os assentamentos de uma determinada região para empreender ações políticas de interesse do Movimento, a exemplo de acesso a políticas públicas, além da organização da produção agropecuária (TECCHIO, 2012).

Territórios Rurais de Identidade do MDA
(TECCHIO, 2012, p. 100).

A manutenção dessa constituição do Território auxilia no aprendizado, principalmente no que se refere às formas de organização da sociedade civil existentes na AMAI que são incipientes nos municípios da AMMOC. Entretanto, as distintas delimitações geográficas geraram muita polêmica entre os atores do setor público, que são obrigados a participar de diferentes fóruns regionais, por vezes, com finalidades semelhantes. Por sua vez, para os atores da sociedade civil, que não possuem muita familiaridade com essas institucionalidades, torna-se difícil compreender a função de cada uma e, geralmente, as veem como desperdício de recursos públicos (TECCHIO, 2012).

[...] nós que somos do governo temos uma visão diferente de trabalho, quando eu cheguei no meio do assentamento e aquela briga por poder, eu fiquei sem ação, porque prá mim aquilo era novidade. No decorrer do tempo fomos aprendendo a forma de como agir com assentados, com os sindicatos e eles também foram nos conhecendo e vendo a nossa forma de trabalhar (Entrevistado 5 - RSC).

A denominação Território Chapecozinho foi inicialmente proposta pelo MDA ao atual Território Meio Oeste Contestado dada a existência de uma Terra Indígena e de um rio com os mesmos nomes situados na microrregião (TECCHIO, 2012). Como já mencionado, a intenção do MDA era que apenas os municípios do CONSAD Alto Irani – dos quais a maioria também integra a AMAI e a SDR de Xanxerê – constituíssem o Território Chapecozinho. Os municípios integrantes da AMMOC foram incluídos posteriormente por pressão e interesses de políticos regionais junto ao governo do estado de Santa Catarina que, por sua vez, reivindicou a maior abrangência ao MDA. A base regional dos Sindicatos dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (SINTRAF) contempla os municípios da AMAI e uma parte dos municípios da AMNOROESTE. Por pressão política do SINTRAF, os municípios da AMNOROESTE que compõem a sua base também foram incluídos no Território. O que motivou tanto a AMMOC quanto o SINTRAF a querer participar do Território foi principalmente a possibilidade de acesso aos recursos públicos anunciados pelo Programa. Ou seja, seus interesses

imediatos de acessar recursos públicos para financiar projetos técnicos da sua base de ação.

A entrada desses novos atores e municípios repercutiu na denominação preliminar do Território – Chapecozinho –, provocando sua alteração para Território Meio Oeste Contestado em alusão à revolta camponesa ocorrida entre 1912 e 1916 na região. Pode-se aludir que as representações sociais e a identidade desse coletivo mais amplo não encontraram correspondência com a denominação preliminar. Os conflitos por demarcações de terras indígenas são latentes na região e isso afeta o modo desses atores compreenderem a trajetória dos povos indígenas e suas reivindicações, logo, negam o vínculo com o nome Chapecozinho (TECCHIO, 2012).

A formação do Território Meio Oeste Contestado, que abrange a área de municípios elencados para a predisposição de convergência nas políticas públicas federais, como o PRONAT e o PTC, possui uma história de desenvolvimento que remete a disputas de terras e interesses (FELIPPE, 2013). No período colonial, Portugal e Espanha disputaram essas terras e no período da independência, Brasil e Argentina. Sob a arbitrariedade do presidente Stephen Grover Cleveland dos Estados Unidos da América, a região passou a pertencer ao Brasil. Num terceiro momento, a disputa se deu entre os Estados do Paraná e Santa Catarina, originando a Guerra do Contestado (1912-1916). Essa questão de limites foi resolvida com intervenção militar do Governo Federal (PAIM, 2006).

A Guerra do Contestado foi um dos maiores conflitos sociais da história do Brasil. De um lado estavam os posseiros, em sua maioria de origem cabocla, e de outro, a polícia particular da empresa construtora da estrada de ferro São Paulo-Rio Grande e, sobretudo, o Exército brasileiro. O objetivo principal da construção dessa ferrovia era ligar o Sul com o Sudeste do país. O governo brasileiro doou, como forma de pagamento à empresa estrangeira Brazil Railway Company, construtora da estrada, faixas de terra até quinze quilômetros de cada lado da linha, além da autorização para explorar toda a madeira nelas existente. Oficialmente, essas terras eram consideradas devolutas, mas, na realidade eram ocupadas por famílias de agricultores posseiros de

várias gerações, que se tornaram protagonistas da Guerra (TECCHIO, 2012, p. 75)²⁷.

Os posseiros se uniram com aqueles demitidos pela própria empresa e iniciaram a luta pelas terras que consideravam suas de direito. Houve conflito com a polícia particular da ferrovia e com as tropas federais, que após treze expedições, usando a força do Exército, derrotaram os revoltosos (WERLANG, 1992). Assim, a Brazil Railway Company pode continuar os seus negócios, com destaque para a intervenção terceirizada de diversas empresas de colonização. Após quatro anos de confronto, a luta do contestado terminou em 1916 com milhares de mortos e sem ter solucionado o impasse de ocupação da terra por um número expressivo de famílias de origem cabocla (TECCHIO, 2012).

Mesmo após a dissolução da Guerra, uma parcela importante de terra continuou nas mãos dos latifundiários, tornando o ciclo da exclusão da força produtiva vital para o desenvolvimento proposto (FELIPPE, 2013). Em meados do século XX, a região oeste conseguiu um grande crescimento econômico, com a produção de trigo e a industrialização de suas máquinas. Contudo, com a política de modernização agrícola, nos anos 1960, houve um declínio na produção do trigo, abrindo portas para o surgimento de novos negócios agroindustriais. A principal fonte de renda dos pequenos e médios agricultores descendentes de europeus beneficiados pelas ações de colonização era a suinocultura, que nos anos de 1980 atravessou graves dificuldades, culminando com a crise da “peste suína africana”. Ainda na mesma década, as empresas agroindustriais familiares foram substituídas por grandes complexos implantados dentro do modelo de integração entre indústria e produtor rural²⁸, característica que até hoje marca a região (FILIPPIM; ROSSETTO; ROSSETTO, 2010).

²⁷ Os caboclos são originários da miscigenação étnica entre índios, luso-brasileiros e negros ex-escravos. Eles praticavam a agricultura de subsistência, o tropeirismo e o corte da erva-mate em terras devolutas (que não possuíam registros e nem produziam riquezas). Na entressafra da erva-mate, se dedicavam à lavoura e à criação de animais para o consumo doméstico (RENK, 2006).

²⁸ Geralmente no sistema de integração, a empresa integradora fornece e é responsável por todos os insumos para a produção (animais, ração, medicamentos, assistência técnica, entre outros). Cabe ao produtor se encarregar da mão de obra e instalações adequadas, bem como, cumprir um contrato onde todos os animais devem ser vendidos à empresa, que paga de acordo com a

Neste contexto, a agricultura familiar da região oeste de Santa Catarina tem uma forte tradição de organização sociopolítica e de pressão junto ao Estado no sentido de demandar políticas públicas específicas. Um exemplo nessa direção são os assentamentos da reforma agrária. Em Santa Catarina existem no total 137 assentamentos e 4.977 famílias assentadas, dos quais 53 (38,70%) assentamentos e 2.266 famílias (45,53%) se encontram no Território Meio Oeste Contestado (TECCHIO, 2012).

Segundo Abramovay (1998), para caracterizar e conceituar o termo agricultura familiar é necessário considerar três atributos: gestão, propriedade e trabalho familiar. “A agricultura familiar é aquela em que a gestão, a propriedade e a maior parte do trabalho são provenientes de indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento” (ABRAMOVAY, 1998, p. 146). Assim, a propriedade e os meios de produção agrícola estão intimamente relacionados com a família. Já para Wanderley (1998) e Stropasolas (2006b), a agricultura familiar é entendida como aquela em que a família é proprietária dos meios de produção e assume o trabalho no estabelecimento produtivo. Na legislação brasileira, a agricultura familiar foi conceituada na Lei Nº 11.326 de 24 de julho de 2006, que estabelece a Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais:

[...] agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: (i) não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; (ii) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; (iii) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento e (iv) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

Esta lei contempla, também, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores. As famílias de agricultores que não preenchem os requisitos estabelecidos na Lei 11.326 são classificadas

conversão alimentar e um *Check List* de qualidade dos processos produtivos e infraestrutura.

como sendo não familiares. Os dados do Censo Agropecuário (IBGE, 2006) indicam que do total de 15.473 estabelecimentos agropecuários existentes no Território, 13.155 (85,02%) são de agricultores familiares e 2.318 (14,98%) são de agricultores não familiares (TECCHIO, 2012).

Os dados do último Censo Demográfico (IBGE, 2011) demonstram que a população do Território é de 272.042 habitantes, destes 73,30% estão nos perímetros urbanos - sedes municipais e de distritos - e 26,70% no meio rural. No período intercensitário (2000-2010), Santa Catarina registrou um crescimento populacional de 17%, enquanto a população do Território Meio Oeste Contestado cresceu apenas 7%. Dos municípios que integram o Território, onze apresentaram crescimento populacional negativo no período de 2000 e 2010, com destaque para Galvão (-18%) e Marema (16,9%), que registram as maiores reduções populacionais. Nesse período, a população rural decresceu em 27 municípios do Território. Dos municípios com maior perda de população rural, quinze registraram redução percentual superior ao valor do Território (-17,7%). Esta perda de população rural nesses municípios e no Território é superior aos valores encontrados no Estado (-12,11%) e no país (-6,33%) (TECCHIO, 2012).

A densidade demográfica média do Território é de 32,95 hab./km². Este valor está bem abaixo da média do estado, que é de 65,30 hab./km², mas acima da densidade demográfica média do país (22,43 hab./km²). A diferença de densidade demográfica entre os municípios é bastante significativa e variam de 5,30 hab./km² em Água Doce e 116,60 hab./km² em Xanxerê. Dos 29 municípios do Território Meio Oeste Contestado, catorze possuem menos de cinco mil habitantes, oito mais de 10 mil habitantes e sete têm um contingente populacional entre esses dois valores. Segundo os critérios de ruralidade adotados pelo MDA para delimitar os territórios rurais, todos os municípios do Território Meio Oeste Contestado possuem população inferior a 50 mil habitantes. Porém, os municípios de Capinzal, Herval d'Oeste, Joaçaba, Xanxerê e Xaxim possuem densidade demográfica superior àquela adotada pelo Ministério como critério de enquadramento. Ou seja, possuem aspectos intermediários em relação a atributos rurais e urbanização. Casos comuns a esses municípios conferem uma situação “ambivalente”, diferenciando-os tanto de municípios tipicamente rurais, quanto de urbanos (IBGE, 2011; VEIGA, 2003; TECCHIO, 2012). No que se refere ao PRONAT, possuem também forte presença do público prioritário do MDA, que são os agricultores familiares, com destaque

para os assentados pela reforma agrária e populações tradicionais, no caso os indígenas.

No Território Meio Oeste Contestado existem duas Terras Indígenas, localizadas nos municípios que integram a AMAI. A Terra Indígena Xapecó está localizada nos municípios de Ipuacu e Entre Rios e a Terra Indígena Toldo Imbú, no município de Abelardo Luz. As duas Terras Indígenas abrigam um total de 1.394 famílias, o que representa 35% do total de famílias indígenas de Santa Catarina (TECCHIO, 2012).

Tendo como referência o IDH e dados do PNUD, Tecchio (2012) faz uma análise entre os indicadores sociais e a incidência da pobreza no Território Meio Oeste Contestado. A constatação é que ainda persistem no Território “bolsões de pobreza e um contingente expressivo de famílias assentadas pela reforma agrária, indígenas, posseiras e de assalariados rurais, diaristas e empreiteiros” (TECCHIO, 2012, p. 86). Essas famílias residentes no perímetro rural e urbano e ainda não atingiram um estado satisfatório de bem-estar, permanecendo na condição de pobreza.

De acordo com Tecchio (2012), no Território, do número total de famílias beneficiadas pelo PBF, 57,71% residem nas cidades e 42,29% no meio rural. Como a população urbana deste Território corresponde a 73,30%, em termos relativos, a pobreza está concentrada no meio rural²⁹. A autora também enfatiza que 55,70% das famílias indígenas e 51,80% das assentadas pela reforma agrária atendidas pelo PBF em Santa Catarina habitam o Território, demonstrando que as famílias dessas categorias sociais mais pobres do estado estão ali concentradas. Apesar da inexistência de “comunidade demarcada, sete famílias do Território que se beneficiam do PBF declaram-se quilombolas, representando 7,5% do total dos contemplados desse segmento social no Estado” (TECCHIO, 2012, p. 88).

A evidência demonstrada da pobreza no Território Meio Oeste Contestado pode ser explicada pelo processo de ocupação da região oeste de Santa Catarina, já descrito nesta seção, na qual os indígenas e os caboclos sofreram rupturas nos seus modos de vida tradicional e não conseguiram se inserir nas cadeias produtivas. Na próxima seção será

²⁹ Como já descrito no capítulo anterior, Veiga (2003) questiona a metodologia utilizada pelo IBGE, que classifica como população urbana a que reside em cidades e vilas, mesmo as de municípios rurais. “Ao fazer uma análise com base na crítica desse autor, pode-se afirmar que toda a população do Território beneficiada pelo PBF é rural” (TECCHIO, 2012, p. 88).

analisada a gestão e execução do PRONAT, com base nos dados obtidos na pesquisa de campo realizada no Território.

3.2 GESTÃO E EXECUÇÃO DO PRONAT NO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO

O Território Meio Oeste Contestado está sendo beneficiado pelo PRONAT desde 2003 e foi contemplado com 64 projetos até o ano de 2012 (ANEXO A). O valor total de recursos financeiros foi da ordem de R\$ 11.986.531,77, sendo que o MDA participou com R\$ 10.209.057,30 (85%) desse montante. Ou seja, o aporte médio anual de mais de R\$ 1.000.000,00 de recursos desse Ministério para o Território. O restante corresponde a contrapartidas dos governos municipais e recursos de emendas parlamentares³⁰. Note-se que do total de projetos apoiados, 23 (36%) contaram com auxílios de emendas parlamentares, o que sugere a existência de uma articulação consistente desse instrumento parlamentar com a política territorial. Leite e Wesz Junior (2011) chamam atenção para o fato que as emendas parlamentares aumentam o volume de recursos financeiros aplicados por este Programa. Além disso, vincular as emendas parlamentares à política territorial pode representar um aperfeiçoamento desse dispositivo que, na maioria das vezes, financia projetos de interesse do parlamentar ou de um grupo político ligado a ele, sem levar em conta a noção de desenvolvimento territorial e nem passar por uma discussão no Colegiado Territorial. Na prática, no entanto, esse entrosamento entre ementa e política territorial ainda carece de ajustes, como demonstra a avaliação abaixo feita por um dos entrevistados. Novamente, o interesse imediato parece se sobrepor à ideia e instituições que estão sendo construídas no quadro da política territorial.

³⁰ A emenda parlamentar é o instrumento que o Congresso Nacional possui para participar da elaboração do orçamento anual. Por meio das emendas, os parlamentares procuram aperfeiçoar a proposta encaminhada pelo Poder Executivo com o objetivo de melhor a alocação dos recursos públicos. Apesar de estarem previstas na Legislação, as emendas parlamentares constituem um assunto polêmico entre os analistas. Há quem defenda que tais emendas representam uma ação política, paroquial e eleitoreira. Para outros, elas são a oportunidade que os pequenos municípios têm de receber benfeitorias da União, ou seja, os parlamentares aproveitam para acrescentar novas programações orçamentárias com o objetivo de atender as demandas das comunidades que representam (BRASIL, 1988).

O Território é um espaço muito bom, acho que é um local onde a sociedade civil, o governo tem condições de sentar, discutir, pensar ações regionais a partir de um Plano Territorial, só que, por exemplo, as emendas parlamentares não respeitam a dinâmica territorial. Você faz um PTDRS, faz-se toda discussão, diagnóstico. Envolve todo o pessoal do Território e se tira as linhas gerais e para você disputar o recurso... Você tem que fazer os projetos, tem que aprovar no Território, tem que fazer a plenária para provar e daí para você obter o recurso. Aí vem um deputado, senta com o prefeito e faz um projeto, não passa pela burocracia toda, não tá dentro do Plano Territorial e é aprovado (Entrevistado 9 - RSC).

Dos 29 municípios que integram o Território, 21 foram proponentes de algum projeto (MDA, 2014). Entre os oito municípios³¹ que não se enquadram como responsáveis pela execução de projetos, a maioria se caracteriza por ser tipicamente rural, com expressivo número de famílias pobres beneficiárias pelo PBF, além de representar aqueles com menor participação no Colegiado Territorial (TECCHIO, 2012). Dos projetos aprovados, trinta (47%) pertencem à microrregião da AMAI, sendo contemplada com R\$ 7.139.162,00 (70%) dos recursos liberados pelo MDA. Já os municípios integrantes da AMMOC e da AMNOROESTE foram beneficiados com dezessete ações (26,50%) cada, sendo que receberam, respectivamente, R\$ 1.547.545,30 (15,10%) e R\$ 1.522.350,00 (14,90%) dos recursos aportados via MDA.

Os municípios que mais se destacam em número de projetos propostos são Abelardo Luz com treze ações e Coronel Martins com nove, seguidos por São Domingos com seis, Galvão com cinco e Água Doce com quatro projetos. De acordo com Oliveira, Tecchio e Cazella (2012), o maior número de projetos aprovados nestes municípios está diretamente ligado à organização e articulação entre o público beneficiário e a administração municipal. Conforme Tecchio (2012), em Abelardo Luz a participação nas reuniões do Colegiado do Território é resultado da mobilização de instituições da sociedade civil e do poder público. Já em Coronel Martins, pequeno município tipicamente rural,

³¹ Os oito municípios não proponentes são os seguintes: Bom Jesus, Entre Rios, Herval d'Oeste, Ipuacu, Lacerdópolis, Luzerna, Ouro Verde e Vargem Bonita.

há três gestões municipais que o poder executivo mantém fortes vínculos e apoio político de organizações ligadas à agricultura familiar (OLIVEIRA, L. Z., 2011). Em São Domingos, até o ano de 2009, não há o registro de projeto destinado para o município. Entretanto, desde então, em apenas quatro anos, o município foi contemplado com seis projetos. A explicação é dada com base nos interesses da administração pública, que estão vinculados à orientação político partidária do município.

Um pouco foi a questão política mesmo. Interesse político e participativo. Depois que o PT entrou na administração do município, a mobilização foi muito maior. A mobilização para estas questões é muito maior em administrações de esquerda [...] A questão partidária pesa bastante, a questão da ideologia partidária, ideologia política de ver o social é diferente, de partido, de administração para administração (Entrevistado 8 - RSC).

Como o foco do trabalho trata das ações especificamente desenvolvidas dentro do Território do Meio Oeste Contestado, os municípios contemplados nesta pesquisa foram os seguintes: Abelardo Luz, Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Coronel Martins, Galvão, Joaçaba, Passos Maia, Ponte Serrada e Xanxerê³², cujas localizações geográficas no interior do Território estão representadas, a seguir, na Figura 4.

³² Em Joaçaba e Passos Maia não foram analisados projetos financiados pelo PRONAT, apenas realizadas entrevistas com atores locais que atuam na área de desenvolvimento territorial.

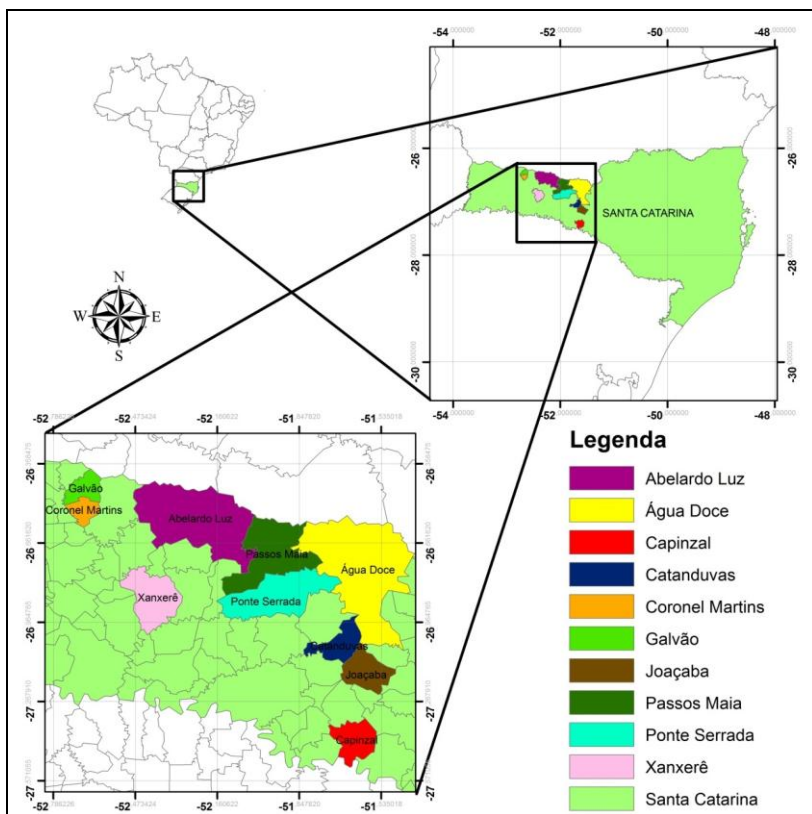


Figura 4. Localização geográfica dos municípios de Abelardo Luz, Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Coronel Martins, Galvão, Joaçaba, Passos Maia, Ponte Serrada e Xanxerê.

Fonte: elaborado por Rudá Pereira.

A escolha desses municípios seguiu a agenda de campo dos demais integrantes da equipe do LEMATE, já que as duas etapas de campo foram compartilhadas com pesquisadores de outros programas (o PNCF e o PRONAF). Assim houve uma organização prévia da logística da viagem, trabalhada em conjunto, para que fosse possível atender as demandas de cada pesquisa do grupo. Mas, de maneira geral, procurou-se que todas as associações de municípios fossem representadas: quatro municípios da AMMOC (Água Doce, Capinzal, Catanduvas e Joaçaba), quatro da AMAI (Abelardo Luz, Passos, Maia, Ponte Serrada e Xanxerê) e dois da AMNOROESTE (Coronel Martins e Galvão). Além disso, buscou-se contemplar os municípios com maior

representatividade em número de projetos e também em estruturas de empreendimentos coletivos, como as agroindústrias, já que a análise de aquisição de automóveis, equipamentos ou máquinas agrícolas foi considerada como sendo projetos mais simples do ponto de vista organizacional, tanto para sua formulação, quanto para sua operacionalização.

Desta forma, na primeira etapa de campo, além de entrevistas com atores locais, foram analisados quatro empreendimentos coletivos financiados pelo PRONAT em quatro diferentes municípios: i) Casa do Mel e aquisição de equipamentos em Capinzal; ii) Caminhão e tanque para coleta do leite em Água Doce; iii) Agroindústria de conservas e aquisição de equipamentos em Catanduvas; e iv) Equipamentos para agroindústria do leite em Coronel Martins. Já na segunda etapa, as entrevistas foram aprofundadas e ampliadas tanto com os atores locais, quanto nos empreendimentos coletivos. Na Tabela 3, a seguir, estão descritas as principais características dos entrevistados ligados diretamente aos projetos, como atuação profissional e empreendimento que representa, incluindo os quatro projetos analisados na primeira etapa de campo. Dentro os entrevistados, nove são representantes da sociedade civil (identificados ao longo deste trabalho pela sigla RSC) e dois atuam profissionalmente no poder público (identificados pela sigla RPP).

Tabela 3. Identificação dos entrevistados ligados aos empreendimentos coletivos do PRONAT no Território Meio Oeste Contestado (SC).

Nº da entrevista	Município	Atuação profissional	Empreendimento do PRONAT que representa
1 - RPP	Capinzal	Funcionário público da Prefeitura Municipal ⁽¹⁾	Casa do Mel
2 - RSC	Água Doce	Agricultor assentado ⁽²⁾	Caminhão do leite
3 - RSC	Catanduvas	Técnico em administração ⁽³⁾	Agroindústria de conservas (pepinos)
4 - RSC	Coronel Martins	Agricultora familiar ⁽⁴⁾	Equipamentos para agroindústria de leite
10 - RSC	Coronel Martins	Agricultor familiar ⁽⁵⁾	Ampliação de abatedouro
12 - RSC	Galvão	Agricultor familiar e Presidente da COOPAFAG	Casa do Colono

14 - RSC	Abelardo Luz	Agricultor assentado e Secretário Administrativo da COOPEAL	Barracão para processamento de couro de peixes
15 - RSC	Xanxerê	Coordenador do SINTRAF e da Cooperativa de Habitação Urbana	Centro de comercialização
20 - RSC	Ponte Serrada	Engenheira agrônoma da EPAGRI	Ampliação do centro de comercialização
22 - RSC	Água Doce	Agricultor familiar ⁽⁶⁾	Cantina de suco e vinho
23 - RPP	Catanduvas	Secretário Municipal de Administração e Finanças ⁽⁷⁾	Entrepasto

Fonte: elaboração própria a partir de dados coletado na pesquisa de campo.

⁽¹⁾ Também é agricultor e apicultor. Gerencia a Casa do Mel, pois reside na proximidade.

⁽²⁾ Atualmente é Diretor Municipal de Agricultura de Água Doce.

⁽³⁾ Atua na gestão e administração da COOPERMOC.

⁽⁴⁾ Representa a família que cedeu o espaço físico de sua propriedade, onde foi construída a estrutura da agroindústria.

⁽⁵⁾ Na época da liberação do recurso era presidente da COOPERPEDRABRANCA, que assumiu a responsabilidade pelo gerenciamento da obra.

⁽⁶⁾ Sua família foi beneficiada diretamente pelo empreendimento, pois doou terreno para construção da agroindústria.

⁽⁷⁾ Não está vinculado diretamente ao empreendimento, mas representa a Prefeitura sobre a questão do impasse do entreposto entre as cooperativas COOPERMOC e COOPERCATANDUVAS.

No total, onze projetos (17%) do Território foram analisados detalhadamente, mas obteve-se informações de situação do empreendimento e principais características de 37 projetos (58%). Já sobre as populações beneficiadas têm-se dados de 57 projetos (89%) e sobre as organizações envolvidas na elaboração das propostas conseguiu-se informação de todos os 64 projetos.

Nas duas etapas de campo foram entrevistados atores locais com intuito de analisar os avanços e entraves do processo de implementação e execução do PRONAT à luz da perspectiva do desenvolvimento territorial. Na Tabela 4, a seguir, estão descritas as principais características dos mesmos, como atuação profissional e entidades que

representam, incluindo os entrevistados na primeira etapa de campo. Dentro os entrevistados, oito são representantes de entidades da sociedade civil (também identificados pela sigla RSC) e três do governo (identificados pela sigla RPP).

Tabela 4. Identificação dos atores locais na área de desenvolvimento territorial entrevistados no Território Meio Oeste Contestado.

Nº da entrevista	Município	Profissão	Entidade que representa
5 - RSC	Joaçaba	Coordenadora de projetos sociais	AMMOC
6 - RSC	Capinzal	Engenheiro agrônomo	EPAGRI
7 - RSC	Coronel Martins	Técnico em agropecuária ⁽¹⁾	SINTRAF
8 - RSC	Coronel Martins	Técnico em agropecuária ⁽¹⁾	SINTRAF
9 - RSC	Coronel Martins	Presidente do SINTRAF	SINTRAF
11 - RPP	Galvão	Técnico em agropecuária e Secretário Municipal da Agricultura	Prefeitura Municipal
13 - RPP	Abelardo Luz	Vereador e Secretário de Planejamento Gestão	Prefeitura Municipal
16 - RPP	Xanxerê	Secretario de Desenvolvimento Econômico e Agricultura	Prefeitura Municipal
17 - RSC	Passos Maia	Coordenador da Equipe Técnica de ATER	COOPTRASC
18 - RSC	Passos Maia	Agricultor assentado	COOPTRASC
19 - RSC	Passos Maia	Presidente do STR	STR
21 - RSC	Água Doce	Técnico em administração	COOPERMOC

Fonte: elaboração própria a partir de dados coletado na pesquisa de campo.

⁽¹⁾ O técnico do SINTRAF de Coronel Martins foi entrevistado em dois momentos diferentes, em novembro de 2012 e julho de 2013.

Com base nos dados disponíveis, 37 projetos contemplam prioritariamente agricultores familiares, representando quase 58% do total de ações e 56,30% dos recursos aportados pelo MDA. Os assentados da reforma agrária foram beneficiados com doze projetos isoladamente (19%) e com oito (12,50%) em parceria com outros agricultores familiares (APÊNDICE C). Desta forma, a análise da

implementação do PRONAT no Território revela uma maior intervenção, primeiro, dos agricultores familiares. Mas, o grande número de projetos destinados ao município de Abelardo Luz destaca a organização dos agricultores assentados pela reforma agrária e, em especial, daqueles que integram as cooperativas de agricultores fomentadas pelo setor de produção do MST. “O fato do MST possuir forte representação política nesse município explica, em grande parte, essa centralidade no acesso aos recursos do PRONAT” (TECCHIO, 2012, p. 103). Os agricultores assentados que integram o sistema cooperativo do movimento contam com o apoio de profissionais ligados a uma cooperativa de prestação de assistência técnica aos assentamentos.

Em seguida merecem destaque os projetos elaborados por iniciativas das secretarias municipais de agricultura e por profissionais da EPAGRI. Além dessas instituições percebe-se um forte dinamismo da parte de municípios que possuem sindicatos de trabalhadores da agricultura familiar filiados à Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF), a exemplo de Coronel Martins e Galvão. Em regra geral, constata-se que os projetos ligados ao MST e à FETRAF refletem a tentativa dessas organizações em investir no processamento de produtos agropecuários por meio de agroindústrias de pequeno porte, enquanto os projetos elaborados por técnicos de prefeituras e EPAGRI têm um viés orientado à aquisição de equipamentos diversos destinados à produção agropecuária (APÊNDICE C).

Com base neste raciocínio, os projetos destinados ao Território podem ser agrupados em quatro categorias distintas: i) aquisição de automóveis, equipamentos e/ou máquinas agrícolas; ii) construção e estruturação de agroindústrias; iii) construção e estruturação de centros de comercialização; e iv) outros tipos de projetos. Mais de um terço dos projetos (42,20%) está enquadrado na categoria de aquisição de automóveis, equipamentos e/ou máquinas agrícolas. Esses projetos envolvem, por exemplo, a compra de tratores, arados, retroescavadeira e distribuidores de calcário e são gerenciados, na maioria das vezes, pelas prefeituras. Já a construção e estruturação de agroindústrias correspondem a 26,50% dos projetos e nesta categoria merecem destaque as agroindústrias vinculadas à cadeia produtiva do leite. As ações destinadas à construção e estruturação de centros de comercialização representam 20,30% dos projetos financiados pelo PRONAT, que se caracterizam pela construção dos empreendimentos e aquisição de equipamentos para os mesmos. As demais ações englobam

11% dos projetos e contemplam, por exemplo, a construção de alojamentos e sedes de cooperativas, reformas em centros de formação, entre outros.

De acordo com Abramovay, Magalhães e Schroder (2010), muitos dos projetos relacionados à aquisição de automóveis, equipamentos e/ou máquinas agrícolas e, até mesmo, para a construção de sedes de cooperativas podem ser classificados como bens privados de uso coletivo. Ou seja, são ações que acabam representando aquilo que pode ser aprovado dentro dos limites estabelecidos pelo orçamento disponível e não a um objetivo estratégico de desenvolvimento territorial, pensado coletivamente. Para estes autores, apesar de ser muito comum a aprovação de projetos para aquisição de bens de capital, estes poderiam ser objeto de financiamento bancários através de linhas de crédito específicas do PRONAF. Porém, “isso exigiria que o grupo local, responsável pela gestão coletiva destes bens privados, inspirasse no banco a confiança de que os recursos serão bem utilizados e de maneira rentável: os recursos creditícios para esta finalidade são subsidiados” (ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2010, p. 288).

A respeito dos 37 projetos que se têm informações sobre a situação de funcionamento e principais características, ressalta-se a concordância estabelecida entre a divisão de categorias apresentada anteriormente e a pesquisa de campo, na qual onze ações (29,73%) se enquadram na aquisição de automóveis, equipamentos e/ou máquinas agrícolas; treze (35,13%) na construção e estruturação de agroindústrias; nove projetos (24,32%) na categoria de construção e estruturação de centros de comercialização; e quatro (10,81%) em outros tipos de projetos.

Para esses projetos estabeleceu-se a divisão inicialmente proposta com relação à situação de funcionamento (em atividade; com dificuldades operacionais, mas com algum grau de funcionamento; e que cessaram as atividades). Entretanto, à campo, foram constatadas outras duas situações, como recurso em fase de liberação e obras atrasadas (APÊNDICE D). Assim, tem-se que 24 projetos, quase 65%, encontram-se em atividade, sendo que a ênfase está para a categoria de máquinas e equipamentos agrícolas que estão em funcionamento, geralmente, à serviço da Prefeitura Municipal. Também merecem destaque os centros de comercialização e as agroindústrias que, quase sempre, são geridos por cooperativas ou sindicatos, revelando a grande relevância dessas instituições para a efetivação desses empreendimentos.

Já aquelas ações com dificuldade operacionais e que cessaram as atividades foram representadas por agroindústrias não consolidadas ou com algum problema de planejamento e/ou gestão: respectivamente, três (8,10%) e cinco projetos (13,50%). A elaboração dos projetos dessas agroindústrias não contou com uma instituição que liderasse o processo. Ou seja, os recursos foram destinados ou administrados por um pequeno grupo de beneficiários. Além disso, muitas possuem problemas de infraestrutura física, como é o caso da construção da cantina de suco e vinho no município de Água Doce, que é administrada por uma família e está em funcionamento parcial devido aos problemas operacionais. O responsável pela cantina tem consciência que o projeto deveria ter um caráter territorial e descreve os problemas enfrentados durante a construção do empreendimento:

Como vinha a fundo perdido, o prefeito exigiu um terreno para construir. Na verdade, isso aqui não é nada meu, é da Prefeitura. Se o prefeito vem dizer que eu tenho que tirar tudo e vem outra gente aqui, eu tenho que ficar quieto e pronto. O terreno não é mais meu, eu doeí 33 mil m² para a Prefeitura. Não ganhei nada sobre isso aí. Eu doeí, mas a cantina era para ser equipada, não tinha nada dessas pipas de madeira, tinham que ser tudo de inox, tinha que ter a máquina de moer uva de inox, tanques de inox. Na verdade era para ser equipado para uma cantina para 70 mil litros. Só que aí, me enrolaram, me enrolaram e tá nisso aqui! O recurso que veio foi só para estrutura. Tudo aqui dentro é meu [referindo que foi ele que pagou pelos equipamentos]. Olha a estrutura, tá tudo caindo, tudo mal feito. Aqui [apontando para um lugar] caiu tudo e eu ajeitei (Entrevistado 15 - RSC, grifo nosso).

Até que eu briguei sobre a estrutura, eu dizia: “eu não to vendo isso aqui como a chegada da uva”. Eu briguei com eles desde o escavo [etapa inicial na construção civil], não tinha jeito de ver o que ia assim. Aí falaram para eu ficar quieto porque eu não sabia nada. Mas como não sabia nada, se eu sei como é trabalhar com a uva, como a uva vem, como é industrializado. Eu não sei por que fizeram aquilo ali. Faltou bastante planejamento

da obra [...] Foi tudo mal planejado. Tinha uns caras muito inteligentes lá, só não sabiam o que faziam. Tinha aqueles que sabiam mexer muito no computador, faziam os projetos, muito inteligente. Só que não tem noção como é que é, como vem a matéria prima da lavoura, como é fabricado, como é industrializado, daí sai isso aqui. Se eu tivesse sentado com alguém que sabia usar o computador, com certeza seria diferente. Só que tinha que ter mais recurso. Com o recurso que tinha, deu para fazer isso aqui, foi muito bem feito, o prédio, só que o acabamento tá zero, ficou pela metade (Entrevistado 15 - RSC, grifo nosso).

Já no município de Galvão tem-se o exemplo da construção de uma agroindústria para processamento de frutas em sucos e doces. Trata-se de um projeto feito em conjunto com três municípios, Galvão, Coronel Martins e Jupiá, com a ideia de processar, principalmente, frutas cítricas. A obra está concluída, mas a agroindústria nunca foi utilizada. Para o Entrevistado 11 - RPP, o problema está no fato da Prefeitura ter controlado sozinha todas as etapas do projeto, como o planejamento, a construção e a aquisição dos equipamentos. “Foi feito o projeto, foi estudado, mas a Prefeitura segurou muito na mão. A Prefeitura fez sozinha, sem consultar a Cooperativa, podiam ter andado juntos. Aí depois deu para Cooperativa tocar” (Entrevistado 11 - RPP). Somente após a conclusão do projeto, a Prefeitura cedeu a gestão do empreendimento para a Cooperativa de Produção Agroindustrial de Galvão (COOPAFAG).

A Cooperativa tinha que ter ido ver até a parte dos equipamentos, ela é toda meio manual. Então para fazer a industrialização do suco tem que descascar a laranja, picar ela, ponha na máquina para prensar e moer, para depois fazer o suco concentrado. É muita mão de obra! Podiam ter consultado os produtores para ver que tipo de equipamento tinha que comprar, que forma tinha que organizar. É uma coisa que não foi pensada. A ideia original era boa, de aproveitar as frutas cítricas dos municípios. Aí foi feito esse projeto para ver se a gente conseguia, o projeto foi feito numa gestão, mas só na outra administração que eles foram colocar em prática, que saiu o recurso.

Aí foi construída aqui perto da cidade, a Prefeitura fez a estrutura toda, em setembro de 2012 ela fez a inauguração e cedeu para a Cooperativa aqui [referindo-se a COOPAFAG]. Mas a Cooperativa nem pensava... Achavam que eles iam fazer a gestão e tal. Aí fez a inauguração e jogou para Cooperativa tocar aqui. Só que até a agora a Cooperativa não teve perna para tocar. Agora está fechada, não está sendo utilizada para nada. Eu acho que faltou alguma coisa na gestão passada [da Prefeitura]. Pensaram mais na construção e faltou intercâmbio com os produtores (Entrevistado 11 - RPP, grifo nosso).

Para Godard e Ceron (1986 apud CAZELLA, 2011), um dos requisitos fundamentais para o sucesso no processo de desenvolvimento territorial é responsabilizar a coletividade pelo debate a respeito do desenvolvimento de tal maneira que a população possa escolher suas metas e suas preferências, identificando os meios materiais e humanos disponíveis localmente. Esse raciocínio pode ser aplicado para a maioria dos projetos analisados, já que são perceptíveis os problemas em empreendimentos cujas ações são impostas ou executadas sem a efetiva participação dos beneficiados.

Outro problema apontado é a venda da produção de suco, pois a validade para consumo é de apenas dois dias. Para o Entrevistado 11 - RPP, o problema é agravado por se tratar de um município pequeno, pois “vende pouco na escola e no mercado nem vende”. A solução seria fazer doces e outros processamentos para que o produto final tenha um prazo de validade maior. Apesar das dificuldades, existe a vontade de colocar a agroindústria para funcionar.

Eu acredito que agora com a Cooperativa tocando vai dar certo, só não sei como vamos fazer para aproveitar os equipamentos. Mas a ideia é tentar tocar aquela fábrica. Achar uma forma de legalizar, porque precisa responsável técnico, cadastrar no MAPA [Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento]. Então a parte burocrática ainda vai ter que ser feita (Entrevistado 11 - RPP, grifo nosso).

Em Galvão também é possível utilizar o exemplo do projeto destinado para construção de estufas para produção orgânica de

hortaliças. Segundo informações disponibilizadas pelo Entrevistado 11 - RPP, as estufas foram destinadas para construção em um terreno público, próximo a uma escola isolada da comunidade de Alto Rio Martins. Assim, as estruturas foram cedidas para os jovens estudantes, filhos de agricultores, iniciarem uma produção. “O problema é que as estufas foram construídas perto da escola e eles não moravam no local, moravam nas propriedades. Eles acabavam indo e vindo, não ficava ninguém no local e acabou não dando certo” (Entrevistado 11 - RPP). Após a desmotivação dos jovens, as estufas foram transferidas para as proximidades da Casa Familiar Rural³³ de Galvão, o que possibilitou que o projeto fosse executado por mais dois anos, quando a Casa foi extinta pela falta de jovens. Além disso, as Casas Familiares deveriam funcionar com a educação para ensino médio, mas em Galvão trabalhava-se com o ensino fundamental. O projeto de transição de ensino fundamental para o médio da Casa Familiar Rural de Galvão não foi aprovado pelo Ministério da Educação (MEC). Filippim, Rossetto e Rossetto (2010) afirmam que muitos jovens estão saindo de seus municípios e se deslocando para outros centros em busca de novas oportunidades de emprego. Para os autores, a consequência do êxodo rural, sobretudo entre os jovens, é um decréscimo do poder político popular regional.

Os projetos com recurso em fase de liberação representam aproximadamente 8% e são propostas do ano de 2012, que durante a pesquisa de campo, aguardavam recursos para aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas em Abelardo Luz e para ampliação do centro de comercialização de produtos da agricultura familiar de Ponte Serrada. Esse é o primeiro projeto destinado para esse município através do PRONAT. Atualmente, o centro de comercialização funciona apenas aos sábados e atende os agricultores familiares de Ponte Serrada, mas com a ampliação irá beneficiar outros municípios do Território e abrirá todos os dias da semana.

Na verdade a gente tinha solicitado, fazia uns quatro anos atrás, a gente já tinha solicitado um projeto mais ou menos na mesma, mas só que daí era pra equipamentos. E acabou que ficou uns dois

³³ É um espaço destinado à formação de jovens do meio rural e pesqueiro, que recebem formação técnica, profissional e gerencial, tendo como objetivo qualificar esses jovens e oferecer alternativas de renda e de trabalho, para assim permanecerem e beneficiarem a própria região.

anos tramitando lá, até disseram que não iria liberar, que achavam que não iria atender Território. Iria atender mais município. Aí eliminaram aquele nosso projeto. O centro de comercialização foi construído com recursos do Ministério do Turismo e tava lá, a Prefeitura não sabia o que fazer. Aí desde o começo, a Cooperativa tinha a intenção de ter uma central de comercialização, a gente fez a proposta de lá ser a central de comercialização. Essa Cooperativa que eu falo é a COOPERFAPS [Cooperativa dos Pequenos Empreendimentos Familiares de Ponte Serrada]. A construção tem um espaço grande, tem três pisos e tá construído só na parte de cima, no nível da BR, que é a parte da comercialização e tem um espaço enorme embaixo que dá para aproveitar. E aí que surgiu a ideia da gente encaminhar um projeto pra terminar a parte de baixo de lá e ser a sede da Cooperativa [...] Vai ter suas salas de processamento de alimentos, escritório e a armazenagem de produtos. O projeto foi aprovado. A última notícia que eu fiquei sabendo é que a Caixa Econômica já veio fazer uma vistoria e que ia ter que encaminhar a licença ambiental. Como ela está nas margens da BR, aqui vai passar caminhão, e a gente está afiliado a uma rede de agricultores familiares, então a gente pode pegar produtos que a gente não produz e fornecendo produtos que a gente produz (Entrevistado 12 - RSC, grifo nosso).

Também foram visitados dois projetos com obras atrasadas em Abelardo Luz (5,40%). Um deles refere-se à construção de um barracão para processamento de couro de peixes e equipamentos, ao lado da Unidade Frigorífica de Peixe da Cooperativa de Produção, Industrialização e Comercialização Edson Adão Lins (COOPEAL), construída em 2009 em parceria da referida cooperativa de assentados da reforma agrária com o MPA e a Prefeitura Municipal. A construção do barracão já foi finalizada, mas ainda faltam alguns equipamentos. O projeto inicial tratava apenas da questão do processamento do couro extraído dos peixes na Unidade Frigorífica, mas a proposta evoluiu com o crescimento do frigorífico. A demanda atual refere-se, de forma geral, ao beneficiamento dos resíduos dos peixes, como vísceras, cabeças,

espinhos, couro, entre outros, com o objetivo de efetivar a produção de farinha e óleo para ração animal, que possui alta demanda na região.

O barracão ainda está em fase de construção. Porque o recurso do Território não sai via Cooperativa ou Associação, sai tudo via Prefeitura. Aí saiu via Prefeitura Municipal, a Prefeitura fez a licitação, aí foi construído o barracão. Fez licitação para equipamentos, aí parte dos equipamentos o cara já entregou e parte ainda tem que entregar. Então, está em fase de finalização (Entrevistado 14 - RSC).

A mesma situação foi registrada no projeto para construção de alojamento e aquisição de equipamentos, pois a obra está concluída e falta a instalação dos equipamentos. O alojamento foi construído no assentamento José Maria, onde está sendo implementado um centro de formação, com o objetivo de abrigar alunos, assentados e agricultores durante a realização de cursos de formação, encontros, seminários e reuniões.

No próximo capítulo, alguns dos empreendimentos pesquisados serão apresentados e analisados, com destaque para a atual situação de funcionamento (em atividade; com dificuldades operacionais, mas com algum grau de funcionamento; e que cessaram as atividades) e o caráter de abrangência dos mesmos (municipal ou intermunicipal). Também foi realizada uma discussão acerca da realidade encontrada na pesquisa de campo, na qual estão congregados aspectos relevantes que caracterizam os projetos estudados. Nessa análise pretende-se destacar aspectos teóricos do enfoque neoinstitucional, com ênfase no institucionalismo histórico.

CAPÍTULO 4

4. AÇÕES DO PRONAT NO TERRITÓRIO MEIO OESTE CONTESTADO

Na primeira seção deste capítulo serão analisados cinco casos representativos de empreendimentos coletivos financiados pelo PRONAT no Território Meio Oeste Contestado, dos quais dois estão em atividade, dois com dificuldades operacionais, mas com algum grau de funcionamento e um cujas atividades foram encerradas. Além da ênfase para a situação de funcionamento, serão descritas as principais características dos empreendimentos, com destaque para as instituições envolvidas na sua concepção e gestão, sua abrangência de atuação e populações beneficiadas. Em seguida, de forma mais ampla e com base nos resultados obtidos na pesquisa de campo, será apresentada uma análise da gestão do PRONAT no que alude sua representação como programa territorial frente às políticas públicas de desenvolvimento territorial. A análise do PRONAT terá por base o aporte teórico-metodológico do institucionalismo histórico.

4.1 ANÁLISE DOS PROJETOS PESQUISADOS

4.1.1 Estruturação da cadeia do leite por meio da aquisição de caminhão e tanque para coleta de leite em Água Doce

Em Água Doce, o convênio entre a Prefeitura e o MDA, via PRONAT, implicou na elaboração de um “contrato de repasse”³⁴, que resultou, em 2009, no projeto **Estruturação da cadeia do leite por meio da aquisição de caminhão e tanque para coleta de leite** para agricultores assentados do município de Água Doce. Esses bens foram repassados para a Cooperativa Regional de Industrialização e Comercialização do Meio Oeste Contestado (COOPERMOC) pela Prefeitura através de documento de comodato. Esta Cooperativa foi

³⁴ Trata-se de um instrumento utilizado pela União para transferência voluntária de recursos para os demais entes da Federação. O contrato de repasse é semelhante ao convênio em relação a seus fins: executar, de forma descentralizada, objeto de interesse comum entre os partícipes. Contudo, diferencia-se do convênio pela intermediação de uma instituição ou agente financeiro público federal, que atuará como representante da União na execução e fiscalização da transferência.

fundada em dezembro de 2006, com objetivo de incentivar a produção e a industrialização de alimentos dos assentados. Atualmente, a Cooperativa atua nos municípios de Água Doce, Catanduvas e Vargem Bonita, “onde residem 380 famílias assentadas, mas cooperadas na COOPERMOC são 93 famílias”³⁵ (Entrevistado 2 - RSC), representando 24,50% do total de famílias assentadas nos três municípios localizados próximos.

Água Doce é o quinto maior município em extensão territorial de Santa Catarina, apresentando grandes potencialidades naturais, que fazem sua economia ser essencialmente agrícola. As características deste município contribuíram para a aprovação do projeto de aquisição do caminhão de leite em 2009, sendo o público alvo produtores dos assentamentos dos três municípios atendidos pela COOPERMOC. Aproximadamente 40 famílias são beneficiadas diretamente pelo projeto, ou seja, apenas cerca de 10,50% das famílias assentadas nos três municípios e 43% dos sócios da Cooperativa.

Nos assentamentos, as linhas de produção são discutidas e definidas de acordo com o “saber fazer” dos agricultores, associado às condições climáticas e geográficas mais favoráveis aos cultivos e criações de animais. Os assentados que já trabalhavam com o leite tinham dificuldade em vender seu produto principalmente pela discriminação por “serem produtores de leite do assentamento” ou porque “no assentamento não havia viabilidade para a produção do leite” (Entrevistado 2 - RSC). Por isso, houve a necessidade de se discutir junto ao Território (delegados, coordenação) a aquisição de um caminhão para coleta e transporte deste produto.

A organização destes produtores através da COOPERMOC objetivou coletar e comercializar o leite de forma conjunta, proporcionando uma melhor condição de vida para essas famílias. Para o Entrevistado 2 - RSC, o resultado foi a melhoria da renda dos beneficiados, evitando a saída de familiares para uma complementação financeira fora da unidade de produção. Quem administra o caminhão é a COOPERMOC. Ele faz o trajeto de Água Doce, Catanduvas e Vargem Bonita e entrega o leite coletado em um posto de resfriamento localizado no município de Campos Novos, que também é coordenado por uma cooperativa de assentados da reforma agrária existente nesse

³⁵ Segundo a Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) de Santa Catarina, nos três municípios (Água Doce, Catanduvas e Vargem Bonita), existiriam 270 famílias assentadas pelo programa de reforma agrária (TECCHIO, 2012).

município. Ou seja, esse caminhão coleta o leite e realiza o seu transporte até o local da comercialização para empresa que ofertar melhor valor por litro. A COOPERMOC negocia o preço, deduz os custos de transporte e repassa para o agricultor o valor restante. Ainda, segundo o Entrevistado 2 - RSC, a aquisição do caminhão do leite foi de extrema importância para os assentamentos e também para a comunidade em geral, pois além de recolher o leite dos assentamentos, o caminhão coleta o leite de agricultores familiares.

Este projeto financiado pelo PRONAT beneficia principalmente agricultores assentados pela reforma agrária, além de agricultores familiares, de diversos municípios, atendendo um dos objetivos da política pública de desenvolvimento territorial. De acordo com Tecchio (2012), no Território Meio Oeste Contestado, o MST possui experiência de trabalhar projetos que envolvem diversos municípios em uma “brigada”, que é uma forma do Movimento organizar os assentamentos de uma determinada região para empreender ações políticas de interesse da organização, a exemplo de acesso a políticas públicas.

4.1.2 Construção da Casa do Colono em Galvão

O município de Galvão foi beneficiado com a **Construção da Casa do Colono** em 2004, mas a inauguração do empreendimento ocorreu em setembro de 2007. O objetivo é a comercialização de produtos da agricultura familiar. Atualmente, 150 famílias são sócias da COOPAFAG, responsável pelo gerenciamento da Casa, mas em torno de 80 famílias entregam produtos para comercialização. Algumas famílias de municípios vizinhos também se beneficiam da Casa do Colono, somando um total de sete famílias de Coronel Martins, Jupiá e São Domingos, representando apenas 8,75% dos beneficiados. Para a maioria, a Casa do Colono funciona como um auxílio para comercialização do excedente da produção. As famílias envolvidas também trabalham com o PAA e o PNAE, que são conduzidos pela Cooperativa, visto que os produtores já estão organizados. A Cooperativa compra dos produtores e repassa para as entidades e um pouco fica na Casa para comercializar.

Os produtos que vem aqui são sobras da produção. Eu vejo mais como um auxílio, não é fundamental para sobrevivência das famílias. Então eles produzem para subsistência e o excedente eles trazem para comercializar. Com exceção de

alguns que produzem queijo, por exemplo, aí já é diferente. Tem uma outra ali que produz ovos, que é uma das atividades principal deles. Então tem algumas atividades que é fundamental, se não a maioria são aqueles que trazem o excedente (Entrevistado 12 - RSC).

É por isso que isso aqui [referindo-se à Casa do Colono] foi interessante, porque já tem a organização dos produtores. É feito o planejamento dos produtos que são preciso para as merendas e aí tem a organização, já sabe o que cada um produz, quem produz batata, mandioca... Então já está bem organizado e, neste sentido, é bem interessante (Entrevistado 12 - RSC, grifo nosso).

O terreno para construção da Casa do Colono foi cedido pela Prefeitura Municipal, que também elaborou o projeto com o apoio da EPAGRI e do SINTRAF de Galvão. A ideia foi proposta pela administração municipal, que organizou uma visita de alguns agricultores para o município de Ouro, onde existe uma Casa do Colono consolidada. Em seguida, a ideia foi amadurecendo. No início do funcionamento a Prefeitura também auxiliou provendo uma pessoa para trabalhar como atendente no empreendimento. Atualmente a Casa do Colono consegue manter seu funcionamento sem auxílio da Prefeitura, mas o Entrevistado 12 - RSC reconhece que a principal dificuldade para o funcionamento dos empreendimentos financiados pelo PRONAT é “a organização como um todo, pois o recurso é só esperar que sai”.

Aqui deu certo porque desde o começo foi envolvida a comunidade. Já no início a Cooperativa tinha mais de 100 sócios. Os agricultores familiares já começaram a participar, trazendo produtos. Eles fazem reuniões mensais, fazem assembleia. Então deu para perceber que é ideia dos associados mesmo. Já, a fábrica de suco, pelo o que eu vi, foi a administração que fez os negócios e não teve a participação do pessoal. E depois de pronto, eles jogaram (Entrevistado 12 - RSC).

Aqui se destaca que as ideias necessitam de mais tempo para se consolidarem, mas são universais, independentemente de quando foram formuladas, enquanto os interesses são mais susceptíveis a mudanças de comportamentos imediatas. Ou seja, as ideias são mais estáveis e os interesses dos atores podem mudar segundo cada contexto. Na mediação das decisões entre o estável e o ocasional são criadas, reestruturadas e reproduzidas instituições, existindo múltiplas interações possíveis entre tais elementos (CAPELLESSO; CAZELLA; SCHONS, 2014).

4.1.3 Construção de agroindústria de conservas e aquisição de equipamento em Catanduvás

O projeto **Construção de agroindústria de conservas e aquisição de equipamentos** refere-se à construção de uma agroindústria e aquisição de equipamentos para beneficiamento de pepinos no ano de 2005. O município de Catanduvás foi contemplado com três projetos por meio do PRONAT, sendo este exclusivamente para os assentados da reforma agrária. O referido projeto foi elaborado pela COOPERMOC que atua nos municípios de Água Doce, Catanduvás e Vargem Bonita, mas também contou com o suporte técnico da Cooperativa dos Trabalhadores da Reforma Agrária de Santa Catarina (COOPTRASC)³⁶ e apoio da administração municipal.

O Entrevistado 3 - RSC relatou que apesar do benefício ter ocorrido em 2005, os assentados assumiram o empreendimento em 2009. Desde então, a agroindústria foi utilizada ao longo de duas safras do pepino (2009-2010 e 2010-2011) por 27 famílias do município de Catanduvás. Na safra de 2011-2012 não houve atividades na agroindústria, o que obrigou vinte famílias a enviarem sua produção para uma empresa do município de Treze Tílias e sete famílias desistiram de cultivar pepino. O empreendimento está em funcionamento parcial, principalmente devido às dificuldades em se

³⁶ A COOPTRASC é uma organização fundamental para os agricultores assentados, pois visa coordenar a compra e venda de insumos agrícolas, garantir sistemas de transporte e armazenamento, prestar serviços nas áreas de assistência jurídica, contábil, financeira e comercial, representar os filiados perante órgãos e entidades públicas e privadas, etc. A Cooperativa foi fundada em 26 de outubro de 1991 e é uma estrutura do MST que possui uma longa história de elaboração de projetos coletivos. Ou seja, possui experiência com planejamento, coisa que a maioria dos municípios e outras organizações não têm (TRAMONTE, 1993).

trabalhar num ambiente com uma infraestrutura inadequada e falta de equipamentos.

Para conseguir operar agroindústria nos primeiros anos, os beneficiários realizaram reformas na estrutura física, pois a disposição das salas não facilitava a sequência da produção das conservas de pepino e, também, não atendia a demanda de produção. A Prefeitura Municipal contribuiu financeiramente com estas reformas e com a construção de um entreposto, que ainda não possui espaço adequado para o armazenamento dos vidros ou para o resfriamento dos mesmos. Atualmente, os assentados utilizam outro entreposto localizado no município para armazenamento dos seus vidros de conserva³⁷.

Foi investido numas estruturas básicas. Encaminhamos pedido para a Vigilância Sanitária para fazer a vistoria, para dar o aval para funcionar. Eles desanimaram mais ainda nós. Não tem vestuário, o *layout* não é bom, não tem um fluxo para funcionar. Daí a Vigilância veio e quase matou nós de dor de cabeça, achou um monte de defeito, pediu um monte de explicação. Daí nós seguramos a produção. Mas não vamos produzir mais para não se incomodar. Vamos tentar adequar ao que eles pediram (Entrevistado 3 - RSC).

Além de problemas com a infraestrutura interna, existem inadequações no exterior da construção, como a ausência de calçamentos, o que ocasiona alagamentos, dificultando o acesso de pessoas e veículos. Outro desafio enfrentado refere-se à aquisição de equipamentos ditos como novos, mas que apresentam problemas de funcionamento: “a caldeira foi enviada como sendo nova, mas visivelmente possui mais de 10 anos de uso” (Entrevistado 3 - RSC). Essa questão foi parcialmente resolvida, pois a Prefeitura Municipal adquiriu uma caldeira nova. No entanto teve-se o dispêndio de recursos públicos com a aquisição de um equipamento usado e, posteriormente,

³⁷ Este local foi construído através do PRONAT em 2008. Trata-se de um projeto intitulado “Apoio comercialização hortifrutigranjeiros com construção de entreposto”, destinado aos agricultores familiares e aos assentados da reforma agrária de Catanduvas. Entretanto, existem muitas desavenças entre os dois segmentos sociais beneficiados, o que dificulta o acesso dos assentados para usufruir do empreendimento.

com outro novo. Também ocorreram problemas com o envio de equipamentos inadequados para trabalhar com a produção de conservas de pepinos. Assim, os próprios beneficiados construíram um “tipo de alavanca” para retirar os vidros do cozimento em altas temperaturas de maneira segura. Por um lado, isto demonstra a habilidade de adaptação e capacidade de inovação destas famílias, mas revela, por outro, a falta de habilidade com o planejamento do projeto e o descaso com a utilização de recursos públicos.

A COOPERMOC recebeu auxílio de uma engenheira de alimentos através de um projeto da Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária (FAPEU) e da COOPTRASC. Com isso, os assentados já adequaram o rótulo das conservas de pepino e foram estimulados a captar recursos para investir na agroindústria. Assim, atualmente, a COOPERMOC foi beneficiada com o projeto Frutos da Terra, assinando um contrato de patrocínio entre a Petrobras e a Cooperativa Central dos Assentamentos da Reforma Agrária (CCA) de Santa Catarina, através do Programa Social de Desenvolvimento e Cidadania³⁸, na área de geração de renda³⁹. O projeto está previsto para ser desenvolvido no período de dois anos, com início em agosto de 2013, e contempla investimentos na produção de pomares de ameixa, figo e amora, assistência técnica, estudo de mercado, além da reestruturação da agroindústria de conservas.

Agora vai dar certo. Liguei pro cara da Vigilância para dizer que agora a gente tem recurso, para ver o que precisa fazer. Ele me disse para a gente fazer o *layout* daquilo que queremos e precisamos, que depois ele senta junto para analisar e dizer como faz para dar certo. Então nós vamos trazer o

³⁸ O Programa Petrobras Desenvolvimento e Cidadania é uma ação que visa o investimento em projetos sociais, que contribuem para a promoção do desenvolvimento com igualdade de oportunidades e valorização de potencialidades locais. Patrocina projeto sob responsabilidade de organismos governamentais, não governamentais e comunitários que atuem no terceiro setor brasileiro (que tem como objetivo gerar serviços de caráter público) (PETROBRAS, 20--).

³⁹ A iniciativa conta com apoio e parceria das prefeituras municipais de Água Doce, Catanduvas, Vargem Bonita e entidades como EPAGRI local e regional, INCRA, serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), COOPTRASC e a Universidade do Oeste de Santa Catarina (UNOESC) de Joaçaba.

pessoal da Vigilância para dentro da agroindústria antes de começar a construir. Agora nós matamos a charada. A gente teve que fazer um esboço até para mandar para a Petrobras. O projeto inicial da agroindústria deveria ter sido assim, mas foi decidido num canto (Entrevistado 3 - RSC).

4.1.4 Construção da Casa do Mel em Capinzal

O município de Capinzal foi beneficiado com a **Construção da Casa do Mel e aquisição de equipamentos** em 2005, com o propósito de beneficiar, também, alguns agricultores do município vizinho de Zortéa, que não participa oficialmente da área de abrangência do Território Meio Oeste Contestado. Atualmente, 23 famílias são sócias da Associação dos Produtores Apícolas Casa do Mel (ARPROMEL), cuja sede encontra-se na comunidade rural de Engenho Novo em Capinzal. As despesas com água e luz do empreendimento são custeadas pela Prefeitura Municipal de Capinzal.

A relação formada com o município de Zortéa evidencia a construção de uma identidade territorial estabelecida entre os agricultores desse município com os demais beneficiários da Casa do Mel, ultrapassando os limites estabelecidos pelo Território Meio Oeste Contestado. Embora a ARPROMEL seja responsável pelo empreendimento, apenas dezessete famílias efetivamente beneficiam sua produção de mel nesta agroindústria. Assim, apesar da participação de alguns agricultores do município de Zortéa na utilização da Casa do Mel, trata-se de um empreendimento de abrangência municipal. Porém, é provável que um empreendimento dessa natureza possa beneficiar mais municípios da região, mas não se percebeu mobilização ou interesse nessa direção.

A prática de beneficiamento do mel no período anterior à construção da Casa do Mel era bem rústica, feita de forma manual, com auxílio de equipamentos inadequados e sem o mínimo da infraestrutura exigida pela Inspeção Municipal. Através da participação de algumas pessoas do município de Capinzal nas reuniões do Colegiado Territorial e pelo apoio da Secretaria Municipal de Agricultura, o projeto foi elaborado e aprovado. A liberação dos recursos demorou em torno de sete meses e o terreno para construção foi cedido pela Prefeitura como contrapartida.

Atualmente, a maior dificuldade é a liberação da vigilância sanitária para que se possa vender o produto, pois o Sistema de Inspeção

Municipal (SIM) de Capinzal constatou a falta de exames de rotina efetuados pelos órgãos de fiscalização, que atestem a qualidade do mel. Além disso, o empreendimento não possui Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), o que facilitaria os processos burocráticos de compra e venda ou a execução de qualquer atividade jurídica, a exemplo, da emissão de notas fiscais. A comercialização do mel é realizada em duas etapas: primeiro os produtores entregam o mel em “baldões” para terceiros, que possuem CNPJ e rótulos. Esses atravessadores embalam e separam em potes menores para comercialização na Feira Municipal, que ocorre nas sextas-feiras.

Em relação à burocracia, a principal dificuldade para desenvolver o projeto foi a intenção de obter aprovação do Serviço de Inspeção Federal (SIF). Essa demanda não foi aprovada porque o empreendimento encontra-se com alguns problemas estruturais, os quais têm dificultado a obtenção desse selo para comercialização.

Na prática a gente está irregular. Nós não temos banheiro. Teria que ter banheiro, lavanderia, vestiário. Porque a gente vem do mato com aquela roupa, tem que tirar no vestiário, tomar banho, trocar de roupa e entrar por uma calçadinha (Entrevistado 1 - RPP).

Para adequar a Casa do Mel aos critérios básicos de funcionamento exigidos pelo SIF são necessários investimentos para terminar a construção. A expectativa é de que a Prefeitura de Capinzal possa ajudar nessa reforma já que a maioria dos sócios é composta de pequenos agricultores que enfrentam problemas financeiros, tendo que exercer outras funções para sobreviver: “não dá para viver só da agricultura, não sobrevivem somente com a apicultura” (Entrevistado 1 - RPP). A principal preocupação dos associados é de utilizar recursos próprios e investir num terreno que não é seu. A solução seria, segundo o Entrevistado 1 - RPP, a Prefeitura emitir um documento de comodato, cedendo o terreno para a Associação.

Esses aspectos não foram discutidos na fase de planejamento do projeto, o que demonstra, novamente, certa fragilidade no processo de planejamento descentralizado que o PRONAT pretende fortalecer. Um território não é reconhecido como uma unidade administrativa, logo inexistente um marco jurídico correspondente às inovações conceituais e institucionais apresentadas pelas políticas públicas de desenvolvimento territorial (MEDEIROS; DIAS, 2011b). Desta forma, segundo Tecchio

(2012), a ausência desse marco legal cria entraves à operacionalização dos projetos territoriais financiados pelo PRONAT. Por isso, a SDT executa esse Programa através do estabelecimento de parcerias, acordos e articulações com diferentes organizações públicas e da sociedade civil.

O fato dos recursos financeiros destinados aos territórios serem executados pelos municípios, gera uma espécie de tensão, uma vez que as administrações municipais apresentam dificuldades para contratar os recursos do PRONAT, pois ficam com a responsabilidade de viabilizar os custos operacionais, que compreendem a responsabilidade pela qualidade técnica dos projetos, a disponibilidade de tempo para qualificar os procedimentos e instrumentos e o atendimento dos requisitos legais. Soma-se a isso a inadimplência de muitas prefeituras proponentes e a dificuldade na prestação de contas junto à instituição financeira que no caso é a Caixa Econômica Federal (LEITE; WESZ JUNIOR, 2011; MEDEIROS; DIAS, 2011b).

4.1.5 Aquisição de equipamentos para agroindústria do leite em Coronel Martins

O projeto **Aquisição de equipamentos para agroindústria do leite** consistiu na aquisição de um *kit* com equipamentos para beneficiamento do leite: produção de queijos, iogurtes e leite pasteurizado no ano de 2006. Trata-se de um dos nove projetos do PRONAT que beneficiaram os agricultores familiares do município de Coronel Martins. Através de reuniões do Colegiado Territorial, um grupo de agricultores ligados ao SINTRAF e apoiados pela Prefeitura Municipal soube da disponibilidade do recurso para compra dos *kits* e manifestou interesse devido à aptidão do município para produção de leite. O projeto foi elaborado pela Prefeitura Municipal e foi destinado para sete famílias do município. Como o recurso era apenas para a aquisição de equipamentos, uma das famílias cedeu o espaço físico de sua propriedade, onde foi construída a estrutura da agroindústria⁴⁰. Os produtos eram destinados a duas escolas (uma estadual e outra municipal) por meio do PAA, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), além de um grupo de idosos e da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) do município.

⁴⁰ A estrutura foi construída através do Projeto Microbacias, desenvolvido pela EPAGRI, que tinha como principal objetivo melhorar as questões ambientais e sociais e a renda do meio rural catarinense.

Atualmente, a agroindústria não está mais em funcionamento e as famílias vendem sua produção de leite para a Cooperativa dos Produtores de Leite de Coronel Martins (COOPERCEL). Um dos principais fatos que contribuíram para o encerramento do empreendimento foi a dificuldade de adequação da infraestrutura às normas da Inspeção Municipal. O relato é de que a pessoa responsável pela merenda escolar passou a “cobrar” adequação do local. A agroindústria não está mais em funcionamento há dois anos e o fechamento do empreendimento não foi pela falta de apoio técnico para adequação do local, mas pela falta de recurso financeiro para executar tais adequações:

O problema maior era a inspeção para produzir. A gente tinha só inspeção municipal. E também a adequação do local na questão de Vigilância Sanitária que tem que ter os padrões e isso é pouco mais difícil. Até um dos motivos que parou foi mais por isso. Parou por causa de espaço físico adequado, foi desmotivando. Daí na época começaram a exigir mais [...] exigir mais de infraestrutura física do local. Tinha que ser um local que fosse só isso, sem animais, sem pessoas circulando. Com razão também, é alimento. A nutricionista passou a implicar [a exigir adequação], se não fazer [as adequações], não vai mais pegar. Daí a Vigilância disse que para dar continuidade tem que fazer um espaço. Aí recurso financeiro próprio das famílias é difícil. Aí todo mundo achou melhor vender o leite. Hoje para conseguir um projeto no Território precisa fazer um projeto grande de R\$ 100 mil. A Caixa, a entidade financeira, não financia projetos menores que R\$ 100 mil. Aí fica difícil, fazer um projeto de uma queijaria municipal de R\$ 100 mil. Vai fazer, como diz o ditado, um “**elefante branco**” (Entrevistado 4 - RSC, grifo nosso).

A utilização da expressão “elefantes brancos” é associada, desde a época do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais, segundo Mattei e Cazella (2009), às obras que foram concluídas, mas não são utilizadas, ou aos projetos cujos objetivos e formas de operacionalização não foram discutidos com os beneficiários de forma satisfatória. O uso dessa expressão ainda revela uma autocrítica ao fato de se vincular os

“elefantes brancos” com o planejamento centralizado. Ou seja, aqui se tem o reconhecimento de que as esferas descentralizadas também produzem “elefantes brancos”.

Para Coronel Martins possuir uma agroindústria de grande porte, teria que associar sua produção às dos municípios vizinhos, pois não produziria matéria-prima suficiente e não teria mercado consumidor, pois se trata de um município muito pequeno, que possui em torno de 2.500 habitantes. Isto demonstra falta de planejamento para propor um projeto adequado e que beneficie mais municípios do Território.

A experiência com o fechamento da queijaria fez com que o entrevistado afirmasse que é preciso ter “gente interessada” para trabalhar. E que, além disso, “o grupo de pessoas beneficiadas deve ter condição mínima de manter o local apropriado e ter instrução adequada. O ideal é que o local seja cedido pelo município” (Entrevistado 4 - RSC). Assim, é evidente a falta de um processo de planejamento consistente e que iniciativas como esta são feitas com um elevado grau de improvisação, já que neste caso não se considerou as exigências mínimas do SIM para poder se beneficiar da comercialização via PAA.

Na próxima seção resgata-se aspectos relevantes sobre os projetos financiados pelo PRONAT aqui analisados para basear uma discussão mais ampla acerca dos avanços e entraves da política de desenvolvimento territorial, principalmente no que se refere ao território com estratégia de desenvolvimento, abrangência dos projetos estudados, planejamento e execução das propostas, populações beneficiadas, enfrentamento da pobreza rural, entre outros.

4.2 AVANÇOS E ENTRAVES DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Apesar da implementação do PRONAT confirmar o compromisso do governo federal com a abordagem do desenvolvimento territorial, sua criação não está estruturada apenas na racionalidade técnica ou numa opção burocrática deliberada por instrumentos de intervenção específicos. “Trata-se da maturação de um processo histórico protagonizado por extratos sociais singulares, com raízes nas lutas agrárias e que se fortalece com a entrada em cena de diversas organizações rurais, principalmente a partir da redemocratização da década de 1980” (KARAM, 2012, p. 118). As ideias e interesses da agricultura familiar correlacionados às políticas públicas se tornaram mais nítidos no final dos anos 1990 sob a influência da execução descentralizada do PRONAF. A partir de então, novos arranjos

institucionais e organizacionais se tornam possíveis, viabilizando a formulação e implementação de políticas públicas com graus de abrangência e densidade inéditos no setor (KARAM, 2012).

Para Oliveira e Perafán (2012), apesar da estratégia territorial representar um avanço em termos de políticas públicas no Brasil, o processo de gestão social é frágil pela dificuldade dos atores envolvidos realizarem a gestão compartilhada de um programa que envolve uma diversidade de interesses e atores, o que ocasiona disputas e conflitos que por vezes inviabilizam o processo de desenvolvimento. Para Montenegro Gómez (2006), a estratégia de desenvolvimento territorial funciona como uma forma de controle social intermediada pelo Estado, a qual:

[...] deverá ater-se às limitantes impostas pelas restrições orçamentárias, financeiras e humanas, que reduzem a capacidade de intervenção convencional, lançando mão de estratégias de descentralização, de participação da sociedade, de planejamento ascendente e de valorização dos recursos locais, fatores que, combinados, obrigam à reinvenção de processos de articulação, ordenamento e apoio ao desenvolvimento, e do próprio papel do Estado (BRASIL, 2003, p. 21).

De acordo com Fernandes (2007), a definição de território utilizada em projetos ou propostas de órgãos governamentais não leva em consideração as características e interesses dos diferentes tipos de territórios contidos dentro de um espaço geográfico. As políticas públicas territoriais adotadas no Brasil têm definido externamente os limites do território e lhes atribuído papel decisório sobre a alocação de recursos públicos. Nesse contexto, o autor aponta para o risco de ocultar a diversidade territorial, reduzindo-o a um espaço de governança. “Quando o território é concebido como uno, ou seja, apenas como espaço de governança e se ignora os diferentes territórios que existem no interior do espaço de governança, temos então uma concepção reducionista de território” (FERNANDES, 2007, p. 82). Dessa maneira, segundo Cleps Junior (2010), para compreender um território é preciso considerá-lo em sua totalidade e com suas características multidimensionais específicas. Ou seja, analisando também suas diferentes escalas de uso.

Analisando os empreendimentos visitados, constata-se que a abordagem territorial do desenvolvimento não se mostra inovadora tal

como é apresentada nos discursos oficiais, pois os processos de planejamento e execução dos projetos ainda ocorrem na sua maioria com foco no município e de forma setorial. Nesse sentido, percebe-se uma forte tendência à centralização dos projetos em determinados municípios ou grupos de atores sociais específicos. Das experiências aqui analisadas, somente o projeto da coleta de leite tem um caráter intermunicipal, os demais estão focados em uma atuação estritamente municipalizada.

Essa dificuldade [municipalização] a gente sempre teve e o território é justamente para se pensar territorialmente, regionalmente. Temos muita dificuldade ainda, quanto a isso [...] Os delegados não concebem a conceito território porque eles não estão se reunindo. Se eles se reunissem mais, começariam a dialogar mais e perceberiam que as dificuldades de um município e de outro são muito parecidas. E que se fazer um projeto regional vai ser bem melhor, vai ter muito mais força (Entrevistado 5 - RSC, grifo nosso).

O Brasil possui uma forte tradição municipalista, baseada na ideia de federação (União, estados da federação e municípios), que prejudica a consolidação de uma prática voltada ao desenvolvimento territorial. A maneira como são repassados os recursos para os municípios, de certa forma, estimula a competição entre eles e faz deles um espaço para efetivação das metas planejadas (KATO; ZIMMERMANN; WESZ JUNIOR, 2012). A análise das políticas territoriais com base na visão dos atores locais no Território Meio Oeste Contestado demonstra existir uma tensão entre o Território e os municípios, principalmente pelo fato de que os recursos financeiros destinados para o Território são, obrigatoriamente, executados pelos municípios.

[...] Então você acaba criando uma disputa, porque o recurso é pouco para projeto territorial, aí você acaba fazendo projetos individuais e isso acaba fazendo disputa dentro do Território. Agora o grande problema está na forma de como é executado, porque agora é por intermédio das Prefeituras. No projeto regional uma das Prefeituras tem que assumir, daí os prefeitos não querem assumir, porque não é do município, passa a ser do Território e tem um problema, o

município que está recebendo a obra tem que dar contrapartida, os outros municípios não podem dar a contrapartida. Então é uma engenharia muito complicada. O Território funciona, mas tem essas divergências e essas dificuldades (Entrevistado 9 - RSC).

Do ponto de vista da organização administrativa e política, as décadas de 1980 e 1990 foram palco de um intenso debate sobre descentralização de poderes. No caso do Brasil, esse debate foi marcante. Como aponta Abrucio (2006), a Constituição de 1988 abriu a possibilidade de um novo federalismo, que:

[...] redundou em uma pressão sobre as antigas estruturas oligárquicas, conformando um fenômeno sem paralelo em nossa história federativa. Daí surgiram novos atores como os conselheiros em políticas públicas e líderes políticos que não tinham acesso real à competição pelo poder (ABRUCIO, 2006, p. 97).

Somando aos aspectos já apresentados, muitos municípios pequenos não conseguem sobreviver com recursos próprios (MEDEIROS; DIAS, 2011b) e grande parte do controle da sua política municipal ainda permanece sob o controle das elites locais, que “tendem a reproduzir concepções que colocam o território em segundo plano” (KATO; ZIMMERMANN; WESZ JUNIOR, 2012, p. 83). Como exemplo é possível citar a aquisição de máquinas e equipamentos: “esse caminhão é usado para arrumar estrada, mas é propriedade da Prefeitura [...] E também porque o PRONAT é fundo perdido” (Entrevistado 13 - RPP). Outro agravante é a transformação dos prefeitos em atores por excelência do jogo político local e intergovernamental, o chamado processo de “prefeiturização”, no qual os municípios são defendidos “como uma unidade legítima e separada das demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns micro e macro regionais” (ABRUCIO, 2006, p. 98). Nesse sentido, os entrevistados reforçam essa análise: “[...] percebemos isso nos prefeitos. Eles dizem ‘eu quero isso, preciso disso’. Mas o outro também precisa então a gente que trabalha regional sente muito isso na pele” (Entrevistado 5 - RSC).

São recursos que têm importâncias fundamentais, mas eles poderiam ser melhor discutidos e melhor

aplicados. Deveriam ser regionais, porque quando chega o recurso cada município quer para o seu município. Ainda não se tem um entendimento de que este recurso deveria ser um benefício coletivo do Território (Entrevistado 16 - RPP).

Eu acredito que têm muitos municípios que ainda não incorporaram essa ideia de desenvolvimento territorial. E têm muitos que estão interessados só no seu município. Eu acho que é falta de visão no futuro, porque se tu desenvolves a região, consequentemente tu estás na região e o município tá desenvolvendo também. Eu acho que tem muita coisa pra acontecer e pras pessoas começarem a enxergar isso [referindo-se ao desenvolvimento territorial] como uma coisa boa pra frente (Entrevistado 20 - RSC, grifo nosso).

Assim, pode-se aludir que a política territorial implementada no Brasil enfrenta temas enraizados na lógica e na cultura de nossas instituições políticas, relacionados tanto à “fragilidade dos municípios frente a recursos, quanto à necessidade de barganha de que os municípios são prisioneiros, bem como do grau de competição que se estabelece entre eles” (MEDEIROS; DIAS, 2011b, p. 215). Essas raízes históricas reafirmam o caráter limitado das políticas de descentralização. Mesmo com a adoção da abordagem do desenvolvimento territorial, segundo Medeiros e Dias (2011b), ainda existe a lógica que determina as relações entre os poderes municipais, estaduais e governo federal.

Cabe questionar se a condição para superar o que é apresentado como “problema” seria uma mudança na base legal que conferisse poder a territórios para, por exemplo, receber transferências e contratar diretamente recursos públicos para executar projetos com autonomia em relação aos municípios. A questão é saber até que ponto esta alternativa não estaria desconsiderando as raízes históricas que afirmam uma cultura política que tenderia a influenciar a ocorrência de alguns dos problemas pré-existentes relacionados à utilização dos recursos públicos. O desenho da política aponta, de modo evidente, para a habilidade essencial projetada para os colegiados (e, portanto, para os territórios):

articular projetos e interesses distintos e promover concertação e gestão social. Os procedimentos de gestão social estão intrinsecamente vinculados à possibilidade de interferência e controle – por meio da participação cidadã – da administração pública, processos naturalmente carregados de dificuldades. Qualquer investimento em legislação que promova o reconhecimento do território como uma nova unidade administrativa teria fortes efeitos sobre a estrutura federativa do país e exigiria acurados estudos e negociações, até porque a política territorial, tal como desenhada hoje, não tem pretensões universais, mas se volta apenas para determinados tipos de territórios, portadores de características peculiares e que são eleitos como áreas prioritárias de intervenção ou foco da política (MEDEIROS; DIAS, 2011b, p. 215-216).

De acordo com Oliveira, Tecchio e Cazella (2012) é comum a falta de inovação na elaboração de projetos destinados ao Território Meio Oeste Contestado. O enfoque destes projetos não corresponde às reais estratégias e necessidades coletivas, já que suas características e objetivos são quase sempre semelhantes às ações já existentes. Segundo Leal (2010), no Território Rural do Vale do Ribeira, os atores responsáveis pela elaboração de propostas não dispõem de tempo suficiente para criar projetos que sejam considerados inovadores. Já o institucionalismo histórico explica que tais acontecimentos sociais são dependentes da trajetória percorrida e influenciadas pelas propriedades de cada contexto local, herdadas do passado. Assim, a inovação dos projetos depende de uma trajetória já construída. “O institucionalismo histórico defende a ideia de que os indivíduos agem dentro de arranjos institucionais cuja estrutura atual e funcionamento só podem ser entendidos parcialmente se a análise não estiver integrada a uma perspectiva histórica” (KAY, 2005, p. 555 apud BERNARDI, 2012, p. 138).

O planejamento dos projetos é extremamente importante, pois através dele pode-se evitar falta de recursos na hora da execução da obra, adequação da construção de acordo com as reais necessidades dos futuros beneficiários e fatores que regularizem o empreendimento segundo as normas exigidas, por exemplo, pela Vigilância Sanitária ou pela Inspeção, seja municipal, estadual ou federal. Para Oliveira,

Tecchio e Cazella (2012), esse aspecto representa um dos principais fatores para o insucesso dos projetos, já que “não se tem um processo de planejamento consistente de desenvolvimento territorial, o que leva a financiar projetos sem uma clareza sobre sua viabilidade socioeconômica” (p. 14). Essa constatação também é percebida pelos entrevistados: “Alguns estão com certa dificuldade de execução porque não houve planejamento [...] Não se pensa muito a longo prazo” (Entrevistado 5 - RSC). Os próprios usuários e administradores dos empreendimentos afirmam que o planejamento do projeto e da obra pouparia gastos extras no futuro: “Se tivesse pensando nisso na época, planejado, pouparia um gasto no futuro!” (Entrevistado 1 - RPP). No caso das agroindústrias, também é preciso considerar outros aspectos durante o planejamento da obra, como local de instalação, disponibilidade de matéria prima e comercialização.

Temos o exemplo da cana de açúcar que no começo não foi muito pensado em onde colocar. Foi colocado num lugar “meio errado” e hoje ela está patinando, por estar neste lugar. Teria lugares no município muito melhores para a questão da cana de açúcar... Porque é um lugar que dá geada, então acaba perdendo. Nos projetos é preciso levar em consideração a produção local, o que se esta produzindo, o que a região tem potencial de produção e de onde escoar essa produção (Entrevistado 8 - RSC).

Não estão sendo bem aproveitados esses recursos. Por exemplo, essa questão da fábrica do suco, ela não foi bem planejada [...] A dificuldade é depois de conseguir o recurso, você planejar bem e fazer acontecer a coisa. Essa organização que eu acho que é mais difícil é o pessoal. É complicado. Por isso que tem esses elefantes brancos. Esses dias a gente tava numa reunião e comentou que o recurso, tu vai lá, discute, o pessoal luta de qualquer forma para sair. Só que na hora de você colocar em prática é a dificuldade. Eles lá em Coronel eu sei que tem uma indústria de cana de açúcar. Também eles construíram um prédio enorme e nem matéria prima não tem. Acho que tem quer ser pensando melhor esses recursos antes de serem liberados. Porque não adianta que nem

nós aqui, foi feito o projeto para indústria de suco, mas não foi feito um estudo primeiro para ver se tinha possibilidade de funcionar mesmo. Ela funcionou um pouco no ano passado, mas sem legalização nada. Aí as nutricionistas não aceitaram para merenda escolar porque não tem a questão legal, inspeção. Nós teríamos que contratar um responsável técnico e a cooperativa não tinha condições de contratar alguém. É pouca produção. Então tem que se organizar primeiro (Entrevistado 11 - RPP).

A proposta de desenvolvimento territorial não é nenhuma política radical, mas uma readequação à lógica do mercado, segundo as características locais. Na prática, apresentam limites claros, ainda que proponham uma descentralização das ações e o empoderamento local, seus projetos denotam estratégias de controle e anexação das economias locais pelo capital globalizado. A concepção de desenvolvimento territorial já revela seus limites e suas contradições.

As principais críticas formuladas convergem no sentido de demonstrar que o apelo ao território se caracteriza, quase sempre, por uma ancoragem centrada na classe média da sociedade. Os atores locais que se interessam e participam das operações formais de desenvolvimento territorial são aqueles que se encontram mais ou menos bem integrados do ponto de vista socioeconômico. No universo científico, uma espécie de desilusão se instalou, em especial entre os pesquisadores que tratam da problemática socioambiental. O apelo ao território continuou mantendo o viés economicista com pouca preocupação para os danos ecológicos e os problemas sociais (CAZELLA, 2011, p. 45).

Em análise do Território Sudoeste do Paraná, Santos e Marschner (2008) concluíram que se trata de um Território com relativo êxito. Neste Território foi publicado um dos primeiros PTDRS do país. Entretanto, “a política de investimentos da SDT revela-se bastante orientada para implantação de infraestrutura, aquisição de equipamentos e tecnologias” (SANTOS; MARSCHNER, 2008, p. 110), assim como a grande maioria dos projetos destinados para o Território Meio Oeste

Contestado. O diagnóstico dos autores aponta a necessidade de romper com a lógica produtivista do campo e a efetivação de ações estruturantes, com forte demanda para formação dos agricultores e lideranças. “São ações que demandam uma lógica diferente de articular desenvolvimento com necessidade de linhas de investimento diferenciadas e recursos de custeio, o que ainda está fora das prioridades orçamentárias da SDT” (SANTOS; MARSCHNER, 2008, p. 110).

De acordo com Caniello, Piraux e Rambo (2012) existe uma complexidade na implementação do PRONAT e dos processos ligados à gestão social dos e nos territórios. É certo que a estratégia territorial representa um grande progresso em termos de políticas públicas no Brasil. Porém, apesar dos avanços e inovações enquanto dinâmicas territoriais, o processo de gestão social ainda é delicado, pois se constata uma dificuldade por parte dos atores envolvidos em realizarem uma gestão compartilhada de um programa que envolve uma diversidade de interesses e atores. Parte do problema poderia estar na organização metodológica da política pública, já que “no papel é tudo muito bonito, o projeto é muito bonito, mas na realidade não acontece” (Entrevistado 5 - RSC).

Nas apresentações deles [referindo-se às reuniões do Colegiado Territorial] eu achei show de bola. A ideia deles de fazer acontecer, de fazer com que envolver esses municípios juntos e tocar. Só que na prática acontece muito pouco. A gente ia às discussões e depois comentava que o pessoal ia mais quando ia dividir recurso, quando tinha que ver os projetos. Então o pessoal participava não para ver o desenvolvimento mesmo, mas era pela disputa do recurso que vinha. Poucos que tinham a visão do Território, a ideia era disputar recurso para tal projeto ou tal projeto [...] A questão desse recurso quando vem, tem que ser tudo via Prefeitura. A questão política é complicada por causa disso. A administração faz conforme ela quer: vem o recurso através dela, ela que constrói. Então precisaria ter mais envolvimento antes e, na hora dos empreendimentos, ter um acompanhamento melhor [...] Acho que se for ver dos sócios aqui da Cooperativa, se for fazer uma pesquisa, tem bastante gente que nem sabe que é um recurso do Território [referindo-se à Casa do Colono] (Entrevistado 11 - RPP, grifo nosso).

A maioria dos entrevistados ressalta a questão burocrática da liberação dos recursos financeiros como um dos entraves para a execução do PRONAT: “Eu vejo que o grande problema está na gestão. O Território primeiro demora muito liberação do recurso e para você executar uma obra. São dois ou três anos para ficar com uma obra pronta no mínimo e isso dá uma desmotivação muito grande” (Entrevistado 9 - RSC). Ainda com relação à aprovação dos projetos e a liberação de recursos, existe uma concepção de que o projeto deve ser grande para abranger (beneficiar) muitas famílias. Além disso, se percebe que os atores territoriais, em especial os associados aos assentamentos da reforma agrária, demonstram apreender e acumular experiência com a difícil tarefa de capitanear recursos para projetos territoriais:

[...] se for um ano de eleição, e tiver dinheiro e o projeto estiver tudo aprovado tem que estar repassando o recurso até junho, se passar disso ali tem que segurar dali prá frente. Mas se for um ano que não tem eleição é tudo tranquilo, aí você tem o ano inteiro, às vezes você faz dois projetos em um ano (Entrevistado 2 - RSC).

Este depoimento está de acordo com Leite e Wesz Junior (2011), os quais discorrem sobre a aprovação dos projetos do PRONAT em épocas de eleição, afirmando que há uma redução significativa no valor contratado especialmente na linha de Infraestrutura. Isso ocorre principalmente em nível municipal no período das eleições para prefeito. Mesmo que o projeto seja aprovado não segue os encaminhamentos necessários devido ao temor de favorecer os adversários políticos em caso de derrota do candidato ligado ao partido que se encontra no poder executivo.

A atuação do PRONAT não visa à superação da pobreza, mas de forma indireta deveria cumprir esse papel através do “efeito do processo sistêmico de ampliação das atividades econômicas e da dinamização da solidariedade entre os membros da comunidade dos agricultores familiares” (BONNAL, 2013, p. 35). Essa avaliação é, de certa forma, compartilhada pela maioria dos entrevistados quando questionados sobre a atuação do PRONAT no enfrentamento da pobreza. “Então o Território só veio para crescer e ajudar, principalmente as **pessoas mais carentes** que precisam mais” (Entrevistado 5 - RSC, grifo nosso). “Sim, atua na superação da pobreza. Com os projetos que estão por aí, dá sim” (Entrevistado 9 - RSC).

A gente procura fazer projetos para os mais pobres, mas há também aqueles que não são tão pobres e são beneficiados. Os nossos aqui não são tão carentes. A nossa região entrou porque estava junto na divisão dos territórios. A nossa agricultura familiar tem os que precisam, mas não é aquela pobreza, temos somente três municípios com IDH ruim. Dificuldades a gente tem, claro, mas não somos os mais carentes. A região da AMAI é bem mais carente, os municípios são bem mais pobres (Entrevistado 5 - RSC).

[...] é para geração de emprego e renda, então naturalmente que seja para população mais pobre, embora indiretamente beneficie todos do segmento da agricultura familiar, porque se hoje apenas trabalhássemos com o que tem em Coronel Martins, se conseguíssemos trabalhar só com cana, suíno, milho (farinha, canjica), daria para abranger bastante (Entrevistado 8 - RSC).

Eu acho assim, que depende muito de quem está nos municípios aproveitar as oportunidades. Porque a gente sabe de projetos que foram feitos por aí, pelo Território, que estão parados. Então não cumpriram com a função (Entrevistado 20 - RSC).

Neste sentido, a aquisição do caminhão do leite através PRONAT, por exemplo, foi fundamental para que uma parte dos assentados consiga vender a sua produção de leite de forma mais competitiva, fato que não ocorria devido à dependência dos atravessadores, como podemos observar no relato abaixo:

[...] a Cooperativa já estava no meio, sofria bastante com os atravessadores, por exemplo, tem uma parte do município que não tem concorrentes, pessoal não vai buscar o leite lá, então nos estamos lá. Já em outros locais a concorrência é grande dois ou três concorrentes, disputando leite com nós. Daí levantamos essa preocupação, vamos atrás de recursos. Então essa equipe é que pensou, junto com a direção da Cooperativa, os

assentamentos, tivemos discussão e vamos montar o projeto [...] (Entrevistado 2 - RSC).

Afora a grande representação dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária do Território Meio Oeste Contestado na busca por projetos e recursos do PRONAT, a presença dos demais segmentos que conformam o público prioritário do MDA não é registrada entre os beneficiários dos projetos financiados pelo PRONAT e, segundo Favareto (2010), nem nos Colegiados Territoriais. Em pesquisa já realizada no Território Meio Oeste Contestado, na qual buscou analisar as populações beneficiárias de políticas públicas de desenvolvimento territorial do MDA, Oliveira, L. Z. (2011, p. 63) concluiu “que parcela importante das populações pobres não é beneficiada, pois estas não estão organizadas ou representadas no Colegiado Territorial”. Ou seja, os grupos ou organizações que se destacam como beneficiários de políticas públicas do MDA ou na tomada de decisão são aqueles estruturados, com acesso às informações e participantes de organizações sociais. “Alguns projetos que não chegam para os mais pobres. Vão com pretexto, com a lista dos mais pobres, mas lá no município não chega aos mais pobres” (Entrevistado 18 - RSC).

Ameniza alguma coisinha [referindo-se à pobreza], mas uma pequena porcentagem “é quase um sonho”. Mas os beneficiados não são os mais pobres, são “os escolhidos”, os representantes de cada município escolhem os projetos que beneficiam os agricultores que já estão estruturados. O pobrezinho, o mais necessitado, não é beneficiado porque ele não tem participação, nem representação (Entrevistado 15 - RSC, grifo nosso).

Bonnal, Delgado e Cazella (2011) chamam a atenção para a existência de um segmento populacional rural pobre que não participa de movimentos sociais e sindicais e que não tem acesso às principais políticas públicas de desenvolvimento rural, em especial as de crédito e de extensão rural.

Esse público somado aos assalariados agrícolas residentes nas periferias de pequenos municípios rurais e aos microempresários rurais não agrícolas

[aqueles que realizam atividades informais] configura uma parcela significativa da população rural que faz parte do que se poderia chamar de sociedade civil desorganizada, no sentido de não integrar ou não ser representado por nenhuma organização associativa, política ou sindical. Trata-se de uma população rural invisível que não compõe o público-alvo de políticas públicas, exceção feita ao Programa Bolsa Família e das intervenções, também de caráter público, empreendidas por organizações da sociedade civil (BONNAL; DELGADO; CAZELLA, 2011, p. 46, grifo nosso).

De acordo com Stropasolas (2006a), a participação dos “invisíveis”, ou seja, de grupos sociais desfavorecidos, nos processos de discussão, elaboração, execução e gestão das políticas e ações governamentais se constitui numa das principais reivindicações presentes nos discursos dos atores sociais e políticos atuantes no processo de proposição de ações de desenvolvimento territorial. Na maioria das vezes sequer se reconhece quem são as populações pobres dos municípios, tornando-se ainda mais difícil imaginar que os atores locais serão capazes de gestar ações voltadas para esse segmento (OLIVEIRA, L. Z., 2011). O que esta pesquisa aponta é a existência de uma enorme lacuna para que isso ocorra. Sobre esse tema, novos estudos precisam ser realizados para avaliar em que medida os projetos aprovados beneficiam de forma indireta os segmentos mais pobres, pois tudo indica que “pessoas mais carentes” não corresponde necessariamente à noção de pobreza.

Quando se pensa na realidade brasileira, elementos específicos podem ser agregados ao debate. O trabalho de Graziano da Silva, Del Grossi e França (2010) recorre à expressão “sem-sem” para caracterizar a situação de vida da população rural pobre do país. Ou seja, trata-se de pessoas sem terra, sem emprego, quase sempre sem moradia fixa, sem saúde, sem educação e, principalmente, sem organização social e visibilidade política. Por estarem tão desprovidas de vínculos socioeconômicos são também, muitas vezes, ignoradas pelas políticas públicas e pelos projetos comunitários de apoio ao desenvolvimento rural. Para Cazella (2006), o enfoque hegemônico dado à maioria dos projetos técnicos formulados por organizações da sociedade civil que representam a agricultura familiar apresenta um profundo descompasso

com o propósito de integrar os segmentos mais pobres existentes no interior dessa categoria social.

[...] as operações formais de desenvolvimento rural e as políticas públicas que as sustentam, mesmo aquelas concebidas como alternativa ao modelo de agricultura produtivista, somente incorporam as situações que conseguem se afirmar do ponto de vista socioeconômico. As ações que giram em torno do que estamos denominando de “três agros” - agroecologia, agroturismo e agroindústria de pequeno porte - se tornaram, nos últimos anos, o foco principal da maioria das instituições de desenvolvimento rural, em especial as ONG [Organizações Não Governamentais]. Não se trata de contestar a sua relevância social, mas sim de ressaltar que essas ações não contemplam os estratos mais empobrecidos do meio rural. Nossas pesquisas de campo têm demonstrado que as iniciativas no domínio dos “três agros” são permeadas por um alto grau de elitismo, embora nas formulações dos projetos técnicos o tema da pobreza rural quase sempre apareça como de importância estratégica. (CAZELLA, 2006, p. 227, grifo nosso).

Ao menos até meados da década passada, de acordo com Favareto (2010), os colegiados mostraram-se incapazes de avançar na elaboração de planos consistentes de desenvolvimento, agravando a desarticulação, prejudicando a intersetorialidade e gerando sérios riscos de descontinuação.

Construir uma política de desenvolvimento a partir de uma abordagem territorial exige uma análise endógena da realidade, a ser realizada pelos seus atores sociais em articulação com outros atores situados ‘fora’ do território. É fundamental estudar e compreender as diferentes forças que impulsionam ou são impulsionadas no território, estabelecer suas articulações de modo a constituir uma rede de conhecimento, de informações e de práticas sociais que balizem o desenvolvimento territorial (SANTOS; MARSCHNER, 2008, p. 111).

De fato, a política territorial passa por um momento delicado, em especial caracterizado pela reestruturação da SDT, o que gerou certa paralisação na atuação do Colegiado Territorial: “As reuniões do Colegiado faz algum tempo que não ocorrem, mas já estão sendo articuladas novamente” (Entrevistado 8 - RSC); “faz tempo a última reunião do Colegiado” (Entrevistado 11 - RPP); “a última reunião faz tempo, acho que faz mais de dois anos” (Entrevistado 21 - RSC).

De modo geral, os projetos em execução relacionados às políticas públicas de desenvolvimento territorial enfrentam uma série de problemas, como a falta de participação dos beneficiários, local inadequado e desvio de finalidade (AZEVEDO et al., 2012). Tais características foram evidenciadas nos projetos analisados no Território Meio Oeste Contestado, como falta de planejamento nas construções, problemas na infraestrutura física e organizacional, o que proporciona, consequentemente, desmotivação dos beneficiados.

A principal dificuldade hoje é tocar depois que ele já está implementado. Para manter funcionando depois. Apesar de ser praticamente um dinheiro de graça, hoje estamos com dificuldade: estamos ali para abrir, mas daí quem é que vai tocar? (Entrevistado 8 - RSC).

O grande problema está na gestão desses empreendimentos e aí as entidades que depois assumem acabam não conseguindo gestionar isso. Eu vejo aqui por nós. Para gestionar o frigorífico não é fácil. Muitas obras dessas se perdem por problema de gestão mesmo. E o grande problema que a gente não consegue e já tentamos dentro do Colegiado Territorial fazer alguns debates é a questão da comercialização. As ditas rotas que a gente não consegue fazer (Entrevistado 9 - RSC).

Apesar desses descompassos, a maioria dos entrevistados vê a política territorial de forma positiva, pois através dela conseguiram vários recursos necessários. Consideram a participação em reuniões do Colegiado são fundamentais para a criação de novos projetos de acordo com a demanda do Território. Nestas reuniões é possível “discutir todas as necessidades e debater projetos aonde esta com mais dificuldade e conhecer no Território Meio Oeste todo mundo, a criação de parcerias” (Entrevistado 2 - RSC).

Para mim foi a maior faculdade atuar dentro do Território. Eu defendo muito o Território. Ele tem que ser uma lei, porque hoje ele não é, tem que se transformar em lei, porque se mudar o governo pode mudar tudo. Ele é um programa de governo, não uma política pública, se trocar o governo pode acabar com tudo (Entrevistado 5 - RSC).

Eu acho que o Governo deveria apostar nos territórios. É um espaço muito bom, onde você consegue envolver a sociedade, organizações da sociedade civil com o Governo. É um espaço de debate muito interessante, mas não está sendo valorizado (Entrevistado 9 - RSC).

Pensando no centro de comercialização... A eu acho que vai dar uma alavancada na agricultura familiar, porque muitos agricultores sabem produzir, mas eles não têm a comercialização. Então a gente tendo o local que sirva para a estrutura deles. Ali é um ponto, que tanto serve para eles comercializarem tanto nos mercados institucionais como no mercado local de consumidor direto. Então eu acho que é uma baita de uma oportunidade para nossa agricultura familiar e da região, futuramente (Entrevistado 20 - RSC).

Do ponto de vista da ideia da política, ela é ótima. É um espaço que a gente pode ir lá, se reúne com os diversos atores que têm, não só o poder público, mais as entidades, para discutir esses outros temas, as políticas mesmo, o que faz parte do desenvolvimento do Território. É ótimo, só tem um problema: quando alguns vão para discutir só o recurso. É uma discussão maior, só que alguns só vão às reuniões quando sabem que a pauta é liberação de recurso. Mas, no geral, só traz benefícios, só trouxe benefícios. Meu sonho ainda, é que um dia a gente possa fazer no Brasil como é na Itália, eu tive lá faz pouco tempo... Mas levou 60-70 anos lá. Você vai num supermercado, por exemplo, encontra por trás de uma marca famosa, o nome da associação regional. Isso é tudo políticas territoriais, que após Segunda Guerra

Mundial, foram desenvolvidas [...] Então assim, o Território da Cidadania, se as pessoas participassem, fossem de fato todas que deveriam ir, é um espaço importantíssimo. Muda a cultura das pessoas (Entrevistado 13 - RPP).

Eu acho que é sempre bem-vindo, as políticas tem que existir. É uma coisa boa, é importante, isso aqui [referindo-se à Casa do Colono] é interessante. Só que eu acho que antes têm que ser discutido um pouco mais, esses recursos antes de vim. O próprio município analisar: “é isso mesmo que nós precisamos?”. Vê na base se é isso que nós queremos, precisamos (Entrevistado 11 - RPP, grifo nosso).

Para Bonnal (2013) é evidente que a quantidade e a qualidade dos projetos elaborados no âmbito do PRONAT são dependentes das modalidades e do grau de participação da sociedade organizada de um território. É neste sentido que se observa a necessidade de ações estruturantes da política de desenvolvimento territorial frente à implantação de tecnologias e infraestruturas, pois assim haverá legitimação das identidades e dos elementos de coesão, com saberes e lógica diferenciados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta pesquisa, as políticas públicas de desenvolvimento territorial foram analisadas com base na representação do PRONAT através do aporte teórico-metodológico do institucionalismo histórico. Para isso, o objetivo central se refere à análise dos avanços e entraves do processo de implementação e execução do PRONAT à luz da perspectiva do desenvolvimento territorial. Tem-se, também, o intuito de diagnosticar a atual situação de funcionamento, o caráter de abrangência territorial, as organizações envolvidas e populações beneficiárias dos empreendimentos coletivos financiados pelo PRONAT no Território Meio Oeste Contestado, bem como a correlação desses projetos com o tema da pobreza rural. Assim, foram analisados casos de empreendimentos que estavam i) em atividade; ii) com dificuldades operacionais, mas com algum grau de funcionamento; e iii) que cessaram as atividades. Também foram entrevistados atores locais na área de desenvolvimento territorial e o Articulador Estadual da SDT/MDA.

Apesar do discurso apresentado nos documentos oficiais sobre as políticas públicas desenvolvimento territorial apresentarem o rompimento com uma visão produtivista e setorial, na análise dos projetos financiados pelo PRONAT foi comum o registro sobre a dificuldade de se trabalhar a perspectiva territorial, pois os processos de planejamento e execução da maioria dos projetos ainda não ultrapassam a dimensão municipal e são restritos a pequenos grupos de beneficiários. Essa constatação permite afirmar que a densidade institucional vinculada à agricultura familiar existente no Território é herdeira da sua trajetória histórica construída enquanto representação política de agricultores familiares descendentes de imigrantes europeus e dotados de um mínimo de capital socioeconômico.

Isso confirma a hipótese da centralização dos projetos em determinados municípios e, principalmente, grupos de atores sociais mais beneficiados. Um dos desafios reside na superação da municipalização, na qual cada município busca aprovar o “seu projeto”. A grande contradição está no fato do MDA propor, teoricamente, uma abordagem territorial, mas seus mecanismos de funcionamento estabelecem uma visão setorial do Território.

Com base numa perspectiva multidimensional, um território é entendido como um espaço, onde ocorrem diferentes relações de poder, constituído com base na identidade sociocultural dos diferentes atores que o compõe. De fato, na prática, trata-se de uma concepção complexa,

que exige articulações e domínios de conflitos explícitos e implícitos. Assim, para que as políticas territoriais estejam em sintonia com a formulação teórica é preciso fortalecer as estruturas de representação da sociedade civil.

Com base nos dados disponíveis, os setores sociais mais beneficiados nas ações destinadas pelo PRONAT no Território estudado foram alguns segmentos de agricultores familiares e assentados da reforma agrária. É clara a não inclusão de outras populações pobres nas políticas públicas destinadas ao Território, como cortadores de erva-mate, empreiteiros, diaristas, indígenas, entre outros. Assim, nem todas as populações prioritárias do MDA são beneficiadas, a exemplo dos indígenas, que no Território estudado têm uma incidência significativa.

A grande maioria dos projetos aprovados no Território Meio Oeste Contestado é destinada para a compra de automóveis, equipamentos e/ou máquinas agrícolas. As demais ações se classificam como construção e estruturação de agroindústrias e centros de comercialização. Verifica-se vertente do crescimento econômico, apesar do discurso inter-relações dimensionais e uma concepção de desenvolvimento territorial que vai além do desenvolvimento estritamente econômico. Para Santos e Marschner (2008), a definição de metas e estratégias construídas em conjunto e de forma consensual entre os diferentes atores e segmentos que compõem o Território é um dos pontos fortes do desenvolvimento territorial. Já que a grande dificuldade está em convergir interesses tão distintos, confirmando que a complexidade na concepção e implementação de projetos comprometem a viabilidade da maioria dos empreendimentos coletivos.

Foram encontrados problemas relacionados a incoerências técnicas, como falta de infraestrutura física e organizacional, o que proporciona, consequentemente, desmotivação dos beneficiados. Também se registrou deficiências na assessoria técnica, já que na elaboração dos projetos, por exemplo, deveriam ser recomendados equipamentos adequados e observância das exigências da vigilância sanitária, quase sempre fora das normas na maioria dos empreendimentos estudados. Neste contexto, ressalta-se certa deficiência no planejamento das propostas, sendo como o registro da falta de recursos na hora da execução ou finalização da obra, o que, consequentemente, dificulta a regularização do empreendimento junto aos órgãos de fiscalização e problemas na adequação da construção de acordo com as reais necessidades dos futuros beneficiários.

A pobreza no meio rural do Território ainda é bastante representativa. A atuação do PRONAT cumpre parcialmente o papel de

redução das desigualdades, entretanto é comum o registro da falta de visibilidade dos mais pobres e, conseqüentemente, o beneficiamento daqueles segmentos mais organizados e ativos dentro do Território.

Conclui-se que parcela importante das populações pobres não é beneficiada pelo tipo de ação da política territorial aqui analisada, pois não estão organizadas ou representadas em sindicatos, cooperativas ou outras formas de representação social. No Colegiado Territorial, os grupos ou organizações que se destacam nas discussões ou tomada de decisão são aqueles melhor estruturados, com acesso as informações e participantes de organizações sociais, a exemplo do MST. Ademais, o MST possui uma longa experiência de elaboração de projetos coletivos, o que reflete num melhor planejamento de propostas e execução dos projetos.

Portanto, os segmentos mais pobres da população necessitam do apoio dos atores sociais e políticos atuantes na elaboração de ações de desenvolvimento territorial, para que possam participar ativamente dos processos de discussão, execução e gestão das políticas públicas. Além disso, não se tem um processo de planejamento consistente de desenvolvimento territorial, o que ocasiona o financiamento de projetos sem uma clareza sobre sua viabilidade socioeconômica. Da mesma forma se conhece muito pouco esse público, o que reflete na incapacidade de propor projetos que possam contemplá-los.

Desta forma, entende-se que é necessário uma melhor estruturação na elaboração e gestão dos projetos vinculados ao PRONAT, uma vez que deficiências no processo de planejamento acarretam problemas na execução da proposta inicial. Na maioria das vezes, o Programa não alcança seu principal objetivo que consiste em promover o desenvolvimento territorial.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Agricultura familiar e serviço público: novos desafios a extensão rural. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 15, n. 1, p. 133-157, jan./abr. 1998.

_____. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 72). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2360/1/TD_702.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2013.

_____. Conselhos além dos limites. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 121-140, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v15n43/v15n43a11.pdf>>. Acesso em: 14 set. 2012.

_____. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: VIEIRA, Paulo Freire et al. (Org.). **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento**. Florianópolis: APED/SECCO, 2010, p. 27-47.

ABRAMOVAY, Ricardo; MAGALHÃES, Reginaldo; SCHRODER, Mônica. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, n. 24, p. 268-306, mai./ago. 2010.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia (Org.). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, p. 77-125.

AL-RODHAN, Nayef R. F. **Definitions of globalization: a comprehensive overview and a proposed definition**. Program on the Geopolitical Implications of Globalization and Transnational Security. Geneva Centre for Security Policy, junho 2009. Disponível em: <<http://www.sustainablehistory.com/articles/definitions-of-globalization.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2014.

ARBACHE, Jorge Saba. **Pobreza e mercados no Brasil**. Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL. Brasília: CEPAL, março de 2003. 95 p. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/11868/r135jorgearbachepobreza.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2012.

AZEVEDO, James Ribeiro de et al. Política pública territorial: o caso do PRONAF Infraestrutura no Território do Baixo Parnaíba – MA. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 5, 2012, Belém. Desenvolvimento, Ruralidades e Ambientalização: paradigmas e atores em conflitos. **Anais...** Belém, 2012. 11 p.

BERDEGUÉ, Julio A. et al. **Territorios en movimiento**: dinámicas territoriales rurales en América Latina. Documento de trabajo nº 110. Santiago do Chile: RIMISP, 2012. 118 p.

BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 41, p. 137-167, jan./jun. 2012.

BONNAL, Philippe. Referências e considerações para o estudo e a atuação dos programas de desenvolvimento territorial (PRONAT e PTC) na perspectiva da redução da pobreza em territórios rurais. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19. Brasília: IICA, 2013, p. 33-56.

BONNAL, Philippe; DELGADO, Nelson Giordano; CAZELLA, Ademir Antonio. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011, p. 35-60.

BONNAL, Philippe; KATO, Karina. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011, p. 61-88.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

_____. **Decreto Nº 2.829, de 29 de outubro de 1998.** Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2829.htm>. Acesso em: 08 mar. 2014.

_____. **Referências para o desenvolvimento territorial sustentável.** Série Textos para Discussão 4, outubro, 2003. 35 p. Disponível em: <http://www.nead.gov.br/porta/nead/arquivos/view/publicacoes-nead/publicacoes/arquivo_253.pdf>. Acesso em: 14 set. 2012.

_____. **Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006.** Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm>. Acesso em: 14 set. 2012.

_____. **Decreto Nº 6.040, de 07 de fevereiro de 2007.** Instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm>. Acesso em: 08 mar. 2014.

_____. **Decreto (sem número), de 25 de fevereiro de 2008.** Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Dnn/Dnn11503.htm>. Acesso em: 28 out. 2012.

_____. **Sobre o PNAE.** Portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). [20--]. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

BUARQUE, Sérgio C. Políticas públicas de desenvolvimento territorial no Brasil: análise e sugestões de aprimoramento. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Reflexões e proposições de políticas**

públicas de desenvolvimento territorial. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 15. Brasília: IICA, 2012, p. 127-187.

CANIELLO, Márcio de Matos; PIRAUX, Marc; RAMBO, Anelise Graciele. As políticas públicas territoriais e o desenvolvimento rural sustentável no Brasil contemporâneo - Síntese. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 5, 2012, Belém. Desenvolvimento, Ruralidades e Ambientalização: paradigmas e atores em conflitos. **Anais...** Belém, 2012. 28 p.

CAPELLESSO, Adinor José. **Os sistemas de financiamento na pesca artesanal:** um estudo de caso no litoral Centro-Sul catarinense. 2010. 164 p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

CAPELLESSO, Adinor José; CAZELLA, Ademir Antonio; SCHONS, Patrícia Fernanda. Análise de políticas públicas para a agricultura familiar: uma articulação das abordagens dos “Três Is”. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA, 5, 2014, Curitiba. Desenvolvimento e mudanças sociais em contexto de crise. **Anais...** Curitiba, 2014. 16 p.

CARRIÈRE, Jean-Paul; CAZELLA, Ademir Antonio. Abordagem introdutória ao conceito de desenvolvimento territorial. **Eisforia**, Florianópolis, v. 4, p. 23-47, dez. 2006.

CAZELLA, Ademir Antonio. **Développement local et agriculture familiale:** les enjeux territoriaux dans le département de l’Aude. 1 ed. Thivernal-Grignon: UMR INFRA-INA-PG / Mémoires et Thèses, 2002, v. 1. 395 p.

_____. A multifuncionalidade agrícola numa zona rural “desfavorecida”: um estudo de caso na região serrana catarinense. In: CARNEIRO, Maria José; MALUF, Renato Sérgio (Org.). **Para além da produção:** multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003, p.28-44.

_____. Contribuições metodológicas da sócio-anthropologia ao desenvolvimento territorial sustentável. **Eisforia**, Florianópolis, v. 4, p. 225-247, dez. 2006.

_____. A multifuncionalidade agrícola e a defesa de subsídios públicos para o desenvolvimento rural. **Marco Inicial**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 12-15, 2007.

_____. As bases políticas do desenvolvimento territorial: uma análise a partir da experiência francesa. In: FROEHLICH, Marcos José (Org.). **Desenvolvimento territorial: produção, identidade e consumo**. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 2011, p. 15-52.

CAZELLA, Ademir Antonio; BÚRIGO, Fábio Luiz. O desenvolvimento territorial no Planalto Catarinense: o difícil caminho da intersectorialidade. **Revista Extensão Rural**, ano XV, jan./jun. 2008, p. 05-30.

_____. **O Plano Brasil Sem Miséria não contempla as especificidades da pobreza rural**. Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura - OPPA. Artigos OPPA, n. 38, julho de 2011. Disponível em: <http://oppa.net.br/artigos/portugues/artigo_OPPA_br_038-07_2011-ademir_cazella-fabio_burigo.pdf>. Acesso em: 25 set. 2012.

CAZELLA, Ademir Antonio; ZIMMERMANN, Silva A.; LEITE, Sérgio Pereira. Ações e políticas no processo de gestão do Programa Territórios da Cidadania: análise a partir dos estudos de caso. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19. Brasília: IICA, 2013, p. 289-321.

CLEPS JUNIOR, João. Questão agrária, Estado e Territórios em disputa: os enfoques sobre o agronegócio e a natureza dos conflitos no campo brasileiro. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SANTOS, Roseli Alves dos. **Geografia agrária, território e desenvolvimento**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 35-54.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL - CONDRAF. **Resolução Nº 94 de 23 de maio de 2013**. Incorpora territórios ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais - PRONAT, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/porta/condraf/arquivos/view/resolu-es->

condraf/Resolu%C3%A7%C3%A3o_94_-_Novos_territ%C3%B3rios_no_PRONAT_-_DOU.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2013.

DEDECCA, Cláudio Salvadori et al. Uma abordagem multidimensional da pobreza rural segundo a perspectiva da política pública. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16. Brasília: IICA, 2012, p. 17-53.

DELGADO, Nelson Giordano. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: MOREIRA, Roberto José; BRUNO, Regina (Org.). **Dimensões rurais de políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: EDUR/MAUAD X, 2010, p.17-53.

DELGADO, Nelson Giordano; LEITE, Sérgio Pereira. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011, p. 89-130.

DELGADO, Nelson Giordano; BONNAL, Philippe; LEITE, Sérgio Pereira. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Convênio IICA - OPPA/CPDA/UFRRJ. Rio de Janeiro, 2007. 72 p. Disponível em: <http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/IICA-OPPA-Desenvolvimento_territorial-Articulacao_de_politicas_publicas_e_atores_sociais.pdf>. Acesso em: 29 out. 2012.

DELGADO, Nelson Giordano; ZIMMERMANN, Silvia. **Gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural no contexto das novas institucionalidades**. Relatório 1: Os Programas Territórios de Cidadania e Territórios Rurais de Identidade: reflexões metodológicas sobre institucionalidades territoriais e gestão de políticas públicas. Brasília: IICA, 2008.

DELGADO, Nelson Giordano et al. **Concepções de Ruralidade e Políticas Públicas na América Latina e na Europa: Análise Comparativa de Países Selecionados**. Produto 2 - Relatório final de Pesquisa do Projeto “Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas”. Rio de Janeiro: OPPA/IICA, julho de 2013. 287 p.

DREXHAGE, Jonh; MURPHY, Deborah. **Sustainable Development: From Brundtland to Rio 2012**. Background Paper prepared for consideration by the High Level Panel on Global Sustainability at its first meeting. United Nations, International Institute for Sustainable Development (IISD), New York, setembro 2010.

ECHEVERRI, Rafael; MOSCARDI, Edgardo. **Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México**. Cidade do México: IICA/SAGARPA, 2005.

FAVARETO, Arilson. As tentativas de adoção da abordagem territorial do desenvolvimento rural - lições para uma nova geração de políticas públicas. In: PIRAUX, Marc; CANIELLO, Márcio (Org.). Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública. **Raízes**, Campina Grande, v. 28, ns. 1 e 2; v. 29, n. 1, p. 52-62, jan. 2009 a jun. 2010.

FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS - FECAM. **Associações Municipais**. [20--]. Disponível em: <<http://www.fecam.org.br/associacoes/index.php>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

FELIPPE, Samuel. **Gestão social como estratégia de avaliação do desenvolvimento local: A atuação do SEBRAE no Território da Cidadania do Meio Oeste do Contestado**. 2013. 151 f. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Territórios da questão agrária: campeonato, reforma agrária e agronegócio. **Reforma Agrária**. Campinas: ABRA, v. 2, n. 34, p. 77-94, 2007.

FILIPPIM, Eliane Salete; ROSSETTO, Adriana Marques; ROSSETTO, Carlos Ricardo. Abordagens da administração pública e sua relação com o desenvolvimento em um contexto regional: o caso do Meio Oeste Catarinense. **Cadernos Ebape**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p.734-752, dez. 2010.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS; Alair Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná. Desafios da gestão social dos territórios rurais. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL - SOBER, 48, 2010, Campo Grande. Tecnologia, Desenvolvimento e Integração Social. **Anais...** Campo Grande, 2010. 21 p.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 483-486, out./dez. 2004.

GNOATTO, Almir Antônio et al. Pluriatividade, Agroindústria e Agricultura familiar. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL - SOBER, 42, 2004, Cuiabá. Dinâmicas Setoriais e Desenvolvimento Regional. **Anais...** Cuiabá, 2004. 11 p.

GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; FRANÇA, Caio Galvão de (Org.). **Fome Zero**: a experiência brasileira. Brasília: MDA, 2010

HALL, Petter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, SP, n. 58, p.193-223. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2012.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 7 ed. São Paulo: Loyola, 1998. 349 p.

HENRIQUES, Ricardo. **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. 739 p.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição de renda**: medidas de desigualdade e pobreza. São Paulo: EDUSP, 1998. 275 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/acervo/acervo2.asp?e=v&p=CA&z=t&o=11>>. Acesso em: 05 ago. 2012.

_____. **Resultados preliminares do universo - Censo Demográfico 2010**. Brasília, maio de 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000408.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2014.

JACCOUD, Luciana. **Pobres, pobreza e cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Série Seguridade Social. Rio de Janeiro: IPEA, n. 1372, janeiro de 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1372.pdf>. Acesso em: 14 out. 2011.

KARAM, Ricardo Antônio de Souza. **A economia política do desenvolvimento territorial**: uma análise da diversidade institucional na agenda brasileira. 2012. 282 p. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento)-Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

KATO, Karina; ZIMMERMANN, Silvia Aparecida; WESZ JUNIOR, Valdemar João. Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Reflexões e proposições de políticas públicas de desenvolvimento territorial**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 15. Brasília: IICA, 2012, p. 15-126.

LACERDA, Fernanda Calasans Costa. Significados da pobreza na sociedade contemporânea. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **A nova cara da pobreza rural**: desafios para as políticas públicas. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16. Brasília: IICA, 2012, p. 205-239.

LEAL, Paula Chagas Francis. **O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) no Vale do Ribeira (PR)**. 2010. 128 p. Dissertação (Mestrado em Geografia)-Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

LEITE, Sérgio Pereira; WESZ JUNIOR, Valdemar João. O financiamento da política de desenvolvimento territorial: uma análise do PRONAT e do Programa Territórios da Cidadania. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011, p. 169-196.

MALUF, Renato Sérgio. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioprodutiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19. Brasília: IICA, 2013, p. 57-88.

MATTEI, Lauro. **Pobreza na América Latina**: heterogeneidade e diferenças intra-regionais. Instituto de Estudos Latino-Americanos - IELA: Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, n. 1, 2009. Disponível em: <http://www.iela.ufsc.br/uploads/docs/129_texto1.lauromattei.pdf>. Acesso em: 28 out. 2012.

_____. Pobreza e política de desenvolvimento territorial: noções, metodologias de mensuração e estratégias de enfrentamento do problema. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 19. Brasília: IICA, 2013, p. 89-124.

MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir Antonio. Planejamento e gestão do PRONAF Infraestrutura e Serviços: evidências a partir do Estado de Santa Catarina. In: SCHNEIDER, Sergio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRDS, 2009, p. 175-199.

MATTEI, Lauro; MALUF, Renato Sérgio. **Pobreza rural**: concepções, determinantes e agenda de políticas públicas para seu enfrentamento. Brasília: IICA, Boletim Eletrônico Fórum DRS, n. 72, 2011.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. **Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil**.

Revista Ensaios Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser - FEE, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 323-350, 2003. Disponível em:

<<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/657/903>>. Acesso em: 14 out. 2012.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de; DIAS, Marcelo Miná. Introdução. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011a, p. 13-34.

_____. Marco jurídico-normativo para o desenvolvimento rural com enfoque territorial. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011b, p. 197-230.

MELO, Hildete Pereira de. **Gênero e pobreza no Brasil**: Relatório Final do Projeto Governabilidad Democratica de Género en America Latina y el Caribe. Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), Brasília 2005. Disponível em: <http://200.130.7.5/spmu/docs/GEneroPobreza_Brasil04.pdf>. Acesso em: 14 out. 2011

MENDONÇA, Nilton César; ORTEGA, Antonio César. Estratégias de desenvolvimento territorial rural: governo FHC X governo Lula. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL - SOBER, 43, 2005, Ribeirão Preto. Instituições, Eficiência, Gestão e Contratos no Sistema Agroindustrial. **Anais...** Ribeirão Preto, 2005. 20 p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 30 ed. Petrópolis: Vozes, 2011, p. 09-30.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO - MEC. **IDEB - Apresentação**. [20--]. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=180&Itemid=336&msg=1>. Acesso em: 10 jan. 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. **Referências para a gestão social de territórios rurais**. Série Documentos Institucionais nº 3, SDT/MDA. Brasília, setembro de 2005a. 32 p. Disponível em: <https://www.academia.edu/5033307/Doc._Institucional_N_3_SDT_CONDRAF_-_Referencias_para_a_Gestao_Social_de_Territorios_Rurais#>. Acesso em: 14 out. 2011.

_____. **Marco referencial para apoio ao desenvolvimento de Territórios Rurais**. Série Documentos Institucionais nº 2, SDT/MDA. Brasília, maio de 2005b.

_____. **Territórios Rurais: sobre o programa**. Brasília, 20--a. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas/territoriosrurais>>. Acesso em: 14 out. 2011.

_____. **Principais Ações do PRONAT**. Secretaria de Desenvolvimento Territorial - Programas - Territórios Rurais. 20--b. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/sdt/programas/Territorios_rurais/10364997>. Acesso em: 20 fev. 2013.

_____. **Mapas dos Territórios Rurais**. Sistema de Informações Territoriais (SIT). MDA, 2013. Disponível em: <<http://sit.mda.gov.br/mapa.php?opcaomapa=TR&modo=0>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

_____. **Listagem de Projetos Financiados SDT: Território Meio Oeste Contestado 2003-2014**. Gestão de projetos. Sistema de Gestão Estratégica (SGE)/MDA, 2014. Disponível em: <http://sge.mda.gov.br/report/projeto_jr/projeto_r1?amb=1&formato=pdf&ano=2003&anoate=2014&uf=SC&ter=33&proponente=&objeto=&modalid=&sitcontr=&sitobra=&codoperacao=>>. Acesso em: 17 abr. 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - MDS. **Bolsa Família**. Brasília, 20--a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 04 abr. 2013.

_____. **Programa de Aquisição de Alimentos**. Brasília, 20--b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/decom/paa>>. Acesso em: 13 dez. 2013.

MONTENEGRO GÓMEZ, Jorge R. **Desenvolvimento em (des)construção**: narrativas escalares sobre desenvolvimento territorial rural. 2006. 438 f. Tese (Doutorado em Geografia)-Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2006.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e História no Brasil**. 3 ed. São Paulo: ANNABLUME, 2008. 154 p.

MOURA, Joana Tereza Vaz de; FERREIRA, Dulceleno Alfredo Moniz. Representação política e agricultura familiar no Colegiado Territorial Mato Grande/RN. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 5, 2012, Belém. Desenvolvimento, Ruralidades e Ambientalização: paradigmas e atores em conflitos. **Anais...** Belém, 2012. 15 p.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA - MST. **17 anos do Massacre de Carajás e a ofensiva contra a Reforma Agrária**. Reportagem de 19 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/node/14722>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

NOGUEIRA, Luís Artur. Marina Silva aponta os sete pilares da sustentabilidade. **Revista Exame**: online, 01 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/desenvolvimento/marina-silva-aponta-7-pilares-sustentabilidade-645296.shtml>>. Acesso em: 03 abr. 2014.

OLIVEIRA, Luiza Zitzke. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial e o Enfrentamento da Pobreza no Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina**. 2011. 78 f. Trabalho de Conclusão de

Curso (Graduação em Agronomia)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

OLIVEIRA, Régis Borges de. **Pobreza: conceitos e mensuração**. Produto 2 - Documento técnico contendo um mapeamento dos principais conceitos e metodologias para mensuração da pobreza. Campinas: IICA, março de 2011a.

_____. **Evolução da pobreza na América Latina**. Produto 3 - Documento técnico contendo um mapeamento da situação da pobreza na América Latina. Campinas: IICA, março de 2011b.

OLIVEIRA, Valter Lúcio de. Liberdade e Poder em Amartya Sen: uma leitura crítica. **Revista Desenvolvimento em Questão**. Editora UNIJUÍ, ano 5, n. 9, p. 9-31, jan./jun. 2007.

OLIVEIRA, Carlos Douglas de Sousa; PERAFÁN, Mireya Eugenia Valencia. Gestão social no âmbito do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 5, 2012, Belém. Desenvolvimento, Ruralidades e Ambientalização: paradigmas e atores em conflitos. **Anais...** Belém, 2012. 16 p.

OLIVEIRA, Luiza Zitzke; TECCHIO, Andréia; CAZELLA, Ademir Antonio. Políticas públicas de desenvolvimento territorial e o enfrentamento da pobreza no Território Meio Oeste Contestado (SC). In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL – SOBER, 50, 2012, Vitória. Agricultura e Desenvolvimento Rural com Sustentabilidade. **Anais...** Vitória, 2012. 18 p.

PAIM, Elison Antonio. Aspectos da constituição da região oeste de Santa Catarina. **SACULUM - Revista de História**, João Pessoa, n. 14, p. 121-138, jan./jun. 2006.

PECQUEUR, Bernard. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Raízes**, Campina Grande, v. 24, n. 1 e 2, p. 10-22, jan./dez. 2005.

PETROBRAS. **Programa Petrobras Desenvolvimento e Cidadania**. [20--]. Disponível em:

<<http://sites.petrobras.com.br/minisite/desenvolvimento-e-cidadania/>>. Acesso em: 25 abr. 2014.

PIRES, Elson Luciano Silva. A nova política nacional de desenvolvimento territorial em questão. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Brasília, ano 8, edição 64, fev. 2011. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2355:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 10 jan. 2014.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1988.

RAMBO, Anelise Graciele et al. Apreendendo dinâmicas territoriais de desenvolvimento por meio da análise escalar: um estudo do PROINF e das emendas parlamentares no Território Rural Zona Sul do Rio Grande do Sul. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, edição especial Geografia Agrária, p. 103-132, 2013.

RAUD, Cécile. **Indústria, território e meio ambiente no Brasil: perspectivas da industrialização descentralizada a partir da análise da experiência catarinense**. Florianópolis: Editora da UFSC, 1999. 276 p.

RENK, Arlene. **A luta da erva: um ofício étnico da nação brasileira no oeste catarinense**. 2 ed. Chapecó: Argos, 2006. 250 p.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 4 ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002. 95 p.

_____. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. 151 p.

SALAMA, Pierre. A pobreza na América Latina e seu combate no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16. Brasília: IICA, 2012, p. 161-204.

SANTA CATARINA. **Secretarias Regionais**. [20--]. Disponível em: <<http://www.sc.gov.br/index.php/secretarias-regionais>>. Acesso em: 11 abr. 2014.

SANTOS, Roselí Alves dos; MARSCHNER, Walter. Identidade territorial e desenvolvimento: a formulação de um plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do Território Sudoeste do Paraná. In: ALVES, Adilson Francelino; CARRIJO, Beatriz Rodrigues; CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa. **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 95-113.

SAQUET, Marcos Aurélio; SPOSITO, Eliseu Savério. Território, territorialidade e desenvolvimento: diferentes perspectivas no nível internacional e no Brasil. In: ALVES, Adilson Francelino; CARRIJO, Beatriz Rodrigues; CANDIOTTO, Luciano Zanetti Pessôa. **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 15-31.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL - SDT. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília: SDT/MDA, 2005. (Documentos Institucionais 1).

_____. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Território do Meio Oeste Contestado** (versão preliminar). Xanxerê, 2006.

_____. **Revista Territórios da Cidadania**. Integração de Políticas Públicas para Reduzir Desigualdades. Brasília: Portal da Cidadania, março de 2009. 20 p. Disponível em: <http://www.territoriosdacidadania.gov.br/dotlrn/clubs/territoriosrurais/pageflip/pageflip-view?pageflip_id=2221713>. Acesso em: 22 out. 2011.

_____. **Plano Tipo Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável (PTDRS) do Território Oeste Catarinense**. SDT/MDA, 2010. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio066.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2014.

_____. **Manual de Operacionalização do PROINF 2011**. Brasília, maio de 2011. 54 p. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/portal/sdt/arquivos/view/manuais-proinf/Manual_Convocat%C3%B3rias_PROINF.pdf>. Acesso em: 06 set. 2012.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409 p.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 77-116.

STROPASOLAS, Valmir Luiz. Desenvolvimento rural para quem? Os desafios para inclusão dos excluídos na ação extensionista. **Revista Grifos**, Chapecó, n. 20/21, p. 09-47, jul./dez. 2006a.

_____. **O mundo rural no horizonte dos jovens**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2006b. 346 p.

TRAMONTE, Cristiana. A cooperativa de Reforma Agrária dos Trabalhadores Sem Terra de Santa Catarina. **Diálogo, Cultura e Comunicação**. Florianópolis, 1993. Disponível em: <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/premierdph/fiche-premierdph-2558.html>>. Acesso em: 10 dez. 2013.

TECCHIO, Andréia. **Políticas públicas de desenvolvimento territorial e superação da pobreza no meio rural brasileiro: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado (SC)**. 2012. 183 p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 225-252. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a11n58.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2013.

THROSBY, David. Linking cultural and ecological sustainability. **The International Journal of Diversity in Organisations, Communities and Nations**, v. 8, n. 1, p. 15-20, 2008.

TOWNSEND, Peter. **What is poverty?** An historical perspective. UNDP: International Poverty Centre, Poverty in Focus, dezembro 2006. 24 p. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus9.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2012.

VALADARES, Alexandre Arbex et al. **A questão agrária e a pobreza rural no Brasil**. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 16. Brasília: IICA, 2012, p. 259-286.

VALLE, Luciano Martínez. Apuntes para pensar el territorio desde una dimensión social. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 48, n. 1, p. 12-18, jan./abr. 2012.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se imagina**. 2 ed. Campinas: Editora Autores Associados, 2003. 304 p.

_____. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. 226 p.

VIEIRA, Paulo Freire et al. Introdução. In: VIEIRA, Paulo Freire et al. (Org.). **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil: subsídios para uma política de fomento**. Florianópolis: APED/SECCO, 2010, p. 05-24.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O agricultor e a vida local. In: LAMARCHE, Hugues (Coord.). **A agricultura familiar: do mito à realidade**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1998, p. 207-231.

WERLANG, Alceu Antonio. **A colonização as margens do rio Uruguai no extremo oeste catarinense: atuação da Cia Territorial Sul Brasil 1925 a 1954**. 1992. 223 f. Dissertação (Mestrado em História)-Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1992.

WESZ JUNIOR, Valdemar João. **As políticas públicas de agroindustrialização na agricultura familiar: análise e avaliação da experiência brasileira**. 2009. 218 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade)-Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução de Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANDONAI, Cristiane Oliveira. **A pobreza na região metropolitana de Porto Alegre**. 2005. 132 f. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada)-Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6733/000534267.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 15 out. 2012.

APÊNDICE A – Roteiro de entrevistas aplicado junto aos responsáveis pelos empreendimentos coletivos do PRONAT.

1. Dados da entrevista:

1.1 Número de entrevista:

1.2 Município:

1.3 Data:

2. Identificação do entrevistado:

2.1 Nome:

2.2 Fone comercial:

2.3 Celular:

2.4 Correio eletrônico:

2.5 Formação/escolaridade:

2.6 Profissão:

2.7 Há quanto tempo está vinculado ao empreendimento?

2.8 Sua posição no empreendimento (cargo que ocupa)?

2.9 Falar sobre seu histórico de vida: origem da família, atividades desenvolvidas, se ocupou ou não atividades sindicais, participou de movimentos sociais...

2.10 Há quanto tempo o Senhor está vinculado ao Território ou às políticas públicas de desenvolvimento territorial?

2.11 Participou de alguma ação no Território? Participou do Colegiado Territorial?

3. Identificação do empreendimento:

3.1 Nome:

3.2 Ano em que foram beneficiados:

3.3 Ano em que iniciaram a elaboração do projeto:

3.4 Ano de inauguração:

4. Em relação ao empreendimento:

4.1 Qual a finalidade do empreendimento (produção de leite, mel, hortaliças, etc.)?

4.2 Como ficaram sabendo da existência do projeto (recurso)?

4.3 Qual é o segmento beneficiado pelo empreendimento?

4.4 Quantas famílias integram o grupo?

4.5 De que forma o empreendimento auxilia/beneficia os agricultores familiares/assentados da reforma agrária?

4.6 Em qual linha do PRONAF as famílias do grupo estão enquadradas?

4.7 O recurso/empreendimento contempla famílias de quantos municípios?

4.7.1 Quais municípios?

4.8 Participaram de alguma reunião do Território (no Colegiado Territorial)?

4.9 Quem elaborou o projeto?

4.10 Quem propôs o recurso (para estufa, agroindústria, caminhão, etc.)?

4.10.1 Em caso de emenda parlamentar: o grupo conhece o Parlamentar que deu a contrapartida?

4.11 Que organizações apoiam o grupo (EPAGRI, Prefeitura, Sindicato, MST, etc.)?

4.12 Em relação à burocracia: quais foram as principais dificuldades para propor/elaborar/desenvolver o projeto?

4.13 Atualmente quais são os principais desafios enfrentados para funcionamento do empreendimento?

4.14 Como a IDEIA do projeto/empreendimento foi sendo formulada?

4.15 Quais INSTITUIÇÕES se envolveram (*instituição* pode ser leis, normas, políticas) e quais eram os INTERESSES em jogo?

5. Em relação às políticas públicas de desenvolvimento territorial:

5.1 Qual a importância das políticas públicas de desenvolvimento territorial (para o município ou para o Território)?

5.2 As pessoas envolvidas no empreendimento atuam na discussão ou possuem envolvimento com as políticas públicas de desenvolvimento territorial?

5.2 Os Territórios Rurais têm sido alvo de benefícios satisfatórios pelo atual Governo Federal? () sim () não. Identificar o motivo.

5.3 Em sua opinião, o PRONAT tem provocado um fortalecimento e uma dinamização da economia nos Territórios Rurais?

5.4 Na tua opinião, o PRONAT visa ou atua na superação da pobreza?

5.5 Tem informação de como e feita a fiscalização da distribuição dos recursos?

(como tem sido aplicado o recurso/ tem sido bem aplicado em sua opinião/poderia melhorar).

5.6 Qual a tua opinião sobre os projetos financiados pelo PRONAT (benefícios para o Território ou município)?

APÊNDICE B – Roteiro de entrevistas para atores locais na área de desenvolvimento territorial.

1. Dados da entrevista:

1.1 Número de entrevista:

1.2 Município:

1.3 Data:

2. Identificação do entrevistado:

2.1 Nome:

2.2 Fone comercial:

2.3 Celular:

2.4 Correio eletrônico:

2.5 Formação/escolaridade:

2.6 Profissão:

2.7 Atuação profissional (organização e cargo que ocupa)?

2.8 Há quanto tempo está vinculado ao Território ou às políticas públicas de desenvolvimento territorial?

2.9 Falar sobre seu histórico de vida: origem da família, atividades desenvolvidas, se ocupou ou não atividades sindicais, participou de movimentos sociais...

2.10 Participou de alguma ação no Território? Participou do Colegiado Territorial?

3. Em relação às políticas públicas de desenvolvimento territorial:

3.1 Os Territórios Rurais têm sido alvo de benefícios satisfatórios pelo atual Governo Federal? () sim () não. Identificar o motivo.

3.2 O desenvolvimento territorial sustentável recomendado pelo governo ocorre na prática?

3.3 São diretrizes propostas pelo MDA (...) priorizar a redução das desigualdades econômicas e sociais, atuando preferencialmente em espaços de elevada concentração de agricultores familiares. Esta redução vem ocorrendo de fato no Território Meio Oeste Contestado? () sim () não. Identificar o motivo.

3.4 Em sua opinião, o PRONAT tem provocado um fortalecimento e uma dinamização da economia nos Territórios Rurais?

3.5 Na tua opinião, o PRONAT visa ou atua na superação da pobreza?

3.6 Tem informação de como e feita a fiscalização da distribuição dos recursos?

(como tem sido aplicado o recurso/ tem sido bem aplicado em sua opinião/poderia melhorar).

3.7 Qual a tua opinião sobre os projetos financiados pelo PRONAT (benefícios para o Território)?

3.8 Sabe informar exemplos de projetos bem sucedidos e de projetos que não estão mais em funcionamento no Território ou seu município de atuação?

3.9 Qual a principal dificuldade destes projetos (elaboração, aprovação ou estabilidade no funcionamento)?

3.10 O PRONAT é para beneficiar que parcela da população? Ou De maneira geral, quais são os segmentos sociais mais beneficiados pelo PRONAT?

3.11 Como a IDEIA dos projetos/empreendimentos é formulada e a IDEIA do PRONAT foi sendo formulada?

3.12 Quais INSTITUIÇÕES que normalmente se envolvem (*instituição* pode ser leis, normas, políticas) e quais são os INTERESSES em jogo?

3.13 Qual a visão em relação à falta de um regimento (planejamento) no Colegiado Territorial para organização/preferência dos beneficiários através do PRONAT?

3.14 Falar um pouco sobre o funcionamento do PRONAT: sabe da relação com o Programa Territórios Rurais de Identidade, Programa Territórios da Cidadania ou PROINF (ação orçamentária Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços)?

3.15 Qual a sua opinião sobre o PRONAT? (críticas e sugestões).

3.16 Qual a importância das políticas públicas de desenvolvimento territorial (para o município ou para o Território)?

APÊNDICE C – Quadro com todas as ações destinadas ao Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina através do PRONAT entre 2003 e 2012, por município, com o ano, entidades proponentes, populações beneficiadas e situação da obra.

Ano	Município	Programa	Projeto	Instituição envolvida*	Populações beneficiadas*	Situação da obra
2003	Abelardo Luz	PRONAF Infraestrutura	Construção de resfriador de leite, aquisição caminhão, construção de galpão, aquisição materiais permanentes e reforma de instalações	Elaborado pela Prefeitura Municipal e a gestão é feita pela COOPEROESTE	Assentados da reforma agrária	Concluída
2004	Abelardo Luz	PRONAF Infraestrutura/ Emenda Parlamentar	Construção de um estábulo e ampliação do centro de formação	Elaborado pela COOPEAL, contou com o apoio técnico da COOPTRASC e apoio da administração municipal	Assentados da reforma agrária	Concluída
2005	Abelardo Luz	PRONAT	Produção e industrialização do girassol	Elaborado pela COOPEAL, contou com o apoio técnico da COOPTRASC e apoio da administração municipal	Assentados da reforma agrária	Concluída
2008	Abelardo Luz	PRONAT	Apoio comercialização peixe com aquisição de caminhão com câmara fria	Elaborado pela COOPEAL, contou com o apoio técnico da COOPTRASC e apoio da administração municipal	Assentados da reforma agrária	Concluída
2009	Abelardo Luz	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Aquisição de caminhão equipado para distribuição de calcário	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Assentados da reforma agrária	Concluída

2009	Abelardo Luz	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Aquisição de dois equipamentos completos para distribuição de calcário	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Assentados da reforma agrária	Concluída
2009	Abelardo Luz	PRONAT	Construção de barracão e aquisição de equipamentos para processamento de couro de peixes	Elaborado pela COOPEAL, contou com o apoio técnico da COOPTRASC e apoio da administração municipal	Agricultores familiares e assentados da reforma agrária	Atrasada
2009	Abelardo Luz	PRONAT	Construção de alojamento e aquisição de equipamentos	Elaborado pelos técnicos da COOPTRASC que atuam nos assentamentos de Abelardo Luz e teve o apoio da administração local	Assentados da reforma agrária	Paralisada
2010	Abelardo Luz	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Aquisição de uma retroescavadeira	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares e assentados da reforma agrária	Concluída
2011	Abelardo Luz	PRONAT	Aquisição de trator agrícola e equipamentos para atendimento da agricultura familiar	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares e assentados da reforma agrária	Concluída
2011	Abelardo Luz	PRONAT	Aquisição de trator tipo esteiras para atender público da agricultura familiar	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares e assentados da reforma agrária	Concluída

2012	Abelardo Luz	PRONAT	Aquisição de dois caminhões equipados com caçamba	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares e assentados da reforma agrária	Concluída
2012	Abelardo Luz	PRONAT	Aquisição de caminhão trucado com caçamba	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares e assentados da reforma agrária	Concluída
2004	Água Doce	PRONAF Infraestrutura	Aquisição de implementos agrícolas e construção de moinho colonial	Elaborado pela COOPERMOC, contou com o apoio técnico da COOPTRASC e apoio da administração municipal.	Assentados da reforma agrária	Concluída
2005	Água Doce	PRONAT	Aquisição de equipamentos, moinho colonial, cantina suco e vinho	Elaborado pela COOPERMOC, contou com o apoio técnico da COOPTRASC e apoio da administração municipal	Assentados da reforma agrária	Concluída
2007	Água Doce	PRONAT	Apoio agroindustrialização e comercialização com construção e implantação loja de vendas e aquisição de máquinas e equipamentos de panificação	Elaborado pela EPAGRI local e contou com o apoio da administração municipal e de uma Cooperativa de agricultores familiares formada prioritariamente por mulheres para gestionar	Agricultores familiares	Concluída

2009	Água Doce	PRONAT	Aquisição de caminhão e tanque para coleta de leite	Elaborado pela COOPERMOC, contou com o apoio técnico da COOPTRASC e apoio da administração municipal	Assentados da reforma agrária	Concluída
2005	Capinzal	PRONAT	Construção da Casa do Mel e aquisição de equipamentos	Elaborado pela associação de apicultores do município com apoio do STR de Capinzal e o técnico local da EPAGRI	Agricultores familiares	Concluída
2009	Capinzal	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Aquisição de trator, máquinas e equipamentos agrícolas	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Concluída
2009	Capinzal	PRONAT	Aquisição de caminhão e tanque isotérmico	Elaborado pela associação de apicultores do município com apoio do STR de Capinzal e o técnico local da EPAGRI	Agricultores familiares	Concluída
2005	Catanduvas	PRONAT	Construção de agroindústria de conservas e aquisição de equipamentos	Elaborado pela COOPERMOC, contou com o apoio técnico da COOPTRASC e apoio da administração municipal	Assentados da reforma agrária	Concluída
2008	Catanduvas	PRONAT	Apoio comercialização hortifrutigranjeiros com construção de entreposto	Elaborado pela EPAGRI local com o apoio da administração municipal	Agricultores familiares e assentados da reforma agrária	Concluída

2009	Catanduvas	PRONAT	Aquisição de veículo camioneta com baú	Elaborado pela COOPERMOC, contou com o apoio técnico da COOPTRASC e apoio da administração municipal	Agricultores familiares e assentados da reforma agrária	Concluída
2005	Coronel Martins	PRONAT	Aquisição de equipamento para estruturação da cadeia produtiva de leite	Elaborado pela Prefeitura Municipal com apoio do SINTRAF Coronel Martins e da COOPERPEDRABRANCA	Agricultores familiares	Concluída
2006	Coronel Martins	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Aquisição de equipamentos para agroindústria do leite	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Concluída
2006	Coronel Martins	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Aquisição de equipamentos para o centro de comercialização de produtos agrícolas	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Concluída
2007	Coronel Martins	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Apoio cooperativismo de crédito através da construção sede CRESOL e COOPERCEL e aquisição de veículo e equipamento para ICAF	Esse é um projeto negociado diretamente pela CRESOL na SDT/MDA	Agricultores familiares	Concluída
2007	Coronel Martins	PRONAT	Apoio beneficiamento cereais através da construção de moinho colonial	Elaborado pela Prefeitura Municipal com apoio do SINTRAF Coronel Martins e da COOPERPEDRABRANCA	Agricultores familiares	Concluída

2008	Coronel Martins	PRONAT	Apoiar comercialização de carnes de bovinos e suínos por meio da ampliação de abatedouro e aquisição de equipamentos	Elaborado pela Prefeitura Municipal com apoio do SINTRAF Coronel Martins e da COOPERPEDRABRANCA	Agricultores familiares	Concluída
2010	Coronel Martins	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Aquisição de equipamentos agrícolas	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Concluída
2010	Coronel Martins	PRONAT	Aquisição de equipamentos e de uma camioneta para moinho colonial	Elaborado pela Prefeitura Municipal com apoio do SINTRAF Coronel Martins e da COOPERPEDRABRANCA	Agricultores familiares	Concluída
2011	Coronel Martins	PRONAT	Aquisição de uma escavadeira hidráulica de esteiras para manutenção de estradas e apoio ao produtor agrícola familiar	Elaborado pela Prefeitura Municipal com apoio do SINTRAF Coronel Martins e da COOPERPEDRABRANCA	Agricultores familiares	Concluída
2005	Erval Velho	PRONAT	Reforma instalações associação da Casa Familiar Rural	Elaborado pelos técnicos da Casa Familiar Rural com apoio da administração local e do técnico da EPAGRI ⁽¹⁾	Sem informação	Concluída

2005	Faxinal dos Guedes	PRONAT	Construção unidade beneficiamento produtos apícolas, construção laboratório com aquisição de equipamentos	Elaborado pelos técnicos locais da EPAGRI e nunca funcionou e a atual administração municipal devolveu os recursos aplicados para o governo federal ⁽²⁾	Agricultores familiares	Concluída
2008	Faxinal dos Guedes	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Fortalecimento capacidade produtiva com aquisição de trator de pneu	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Concluída
2004	Galvão	PRONAF Infraestrutura	Aquisição de veículo popular	Elaborado pelo técnico da Casa Familiar Rural de Galvão com o apoio da administração municipal ⁽³⁾	Agricultores familiares	Concluída
2004	Galvão	AFEM – Assistência Financeira/ Emenda Parlamentar	Construção da Casa do Colono	Elaborado pela Prefeitura Municipal com o apoio da EPAGRI e do SINTRAF de Galvão	Agricultores familiares	Concluída
2005	Galvão	PRONAT	Construção de diversas estufas para produção orgânica de hortaliças	Elaborado pela EPAGRI local com apoio da administração municipal	Agricultores familiares	Concluída
2009	Galvão	PRONAT	Construção e aquisição de equipamentos para uma agroindústria de processamento de frutas em sucos e doces	Elaborado pela EPAGRI local com o apoio do SINTRAF de Galvão e da administração municipal	Agricultores familiares	Concluída

2010	Galvão	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Aquisição de trator agrícola de pneus	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Concluída
2010	Ibicaré	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Aquisição de um trator agrícola sobre pneus com tração nas quatro rodas	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Sem informação	Concluída
2006	Joaçaba	PRONAT	Construção de centro de comercialização de produtos da agricultura familiar	Elaborado pela EPAGRI com a participação dos agricultores familiares que fundaram uma Cooperativa de Agroindustrialização e comercialização de produtos da agricultura familiar de Joaçaba e região ⁽⁴⁾	Agricultores familiares	Concluída
2007	Joaçaba	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Apoio comercialização com aquisição de máquinas e equipamentos para central comercialização e aquisição de veículo utilitário	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Concluída
2007	Jupia	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Apoio cadeia produtiva do leite	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Concluída
2008	Jupia	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Fortalecimentos capacidade produtiva com aquisição de trator e plantadeira	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Concluída

2010	Jupia	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Aquisição de carreta forrageira hidráulica, colhedoras de forragens, distribuidores adubo orgânico líquido e de calcário	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Concluída
2008	Lajeado Grande	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Fortalecimento capacidade produtiva com aquisição de trator agrícola	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Sem informação	Concluída
2005	Marema	PRONAT	Construção de unidade beneficiamento de produtos derivados do leite	Elaborado pela Cooperativa dos Produtores de Leite de Marema com apoio da ASCOOPER, com o apoio técnico da EPAGRI	Sem informação	Concluída
2008	Ouro	PRONAT	Apoio formação de agricultores familiares por meio da construção centro de formação e apoio a agricultura familiar	Elaborado pela EPAGRI local com o apoio da administração municipal e acompanhamento do STR de Ouro	Sem informação	Concluída
2010	Ouro	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Aquisição de distribuidores de adubo líquido, ensiladeiras, plantadeira e arados subsoladores	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Sem informação	Concluída
2008	Passos Maia	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Apoio a ATER com aquisição de veículos	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Sem informação	Concluída
2012	Ponte Serrada	PRONAT	Ampliação do centro de recebimento, processamento, armazenamento e comercialização de produtos da agricultura familiar	Elaborado pela Prefeitura Municipal com apoio da EPAGRI	Agricultores familiares	Não iniciada

2009	São Domingos	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Aquisição de caminhão equipado com caçamba	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Concluída
2010	São Domingos	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Aquisição de caminhão caçamba basculante atendimentos da agricultura familiar do município de São Domingos	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Concluída
2011	São Domingos	PRONAT	Aquisição de uma motoniveladora para atendimento da agricultura familiar do município de São Domingos (SC)	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Concluída
2012	São Domingos	PRONAT	Aquisição de uma motoniveladora para atendimento da agricultura familiar do município de São Domingos (SC)	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Não iniciada
2012	São Domingos	PRONAT	Aquisição de um caminhão toco equipado com tanque pipa para coleta, transporte e distribuição de água	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Não iniciada
2012	São Domingos	PRONAT	Aquisição de um trator de esteiras para atendimento da agricultura familiar do município de São Domingos (SC)	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Agricultores familiares	Não iniciada
2006	Treze Tilhas	PRONAT	Construção de centro de comercialização de produtos agrícolas artesanais	Elaborado pela EPAGRI local com apoio da administração municipal	Agricultores familiares	Concluída

2010	Vargeão	PRONAT/ Emenda Parlamentar	Aquisição de máquinas e implementos agrícolas para fortalecer a agricultura familiar, no Assentamento Boa Vista do Jardim	Elaborado pela Prefeitura Municipal	Assentados da reforma agrária	Concluída
2004	Xanxerê	PRONAF Infraestrutura	Construção de um centro de comercialização de produtos da agricultura familiar	Elaborado pelo SINTRAF Xanxerê e região ⁽⁵⁾	Agricultores familiares	Concluída
2005	Xanxerê	PRONAT	Aquisição de máquinas, equipamentos, móveis, computador para centro comercial	Elaborado pelo SINTRAF Xanxerê e região	Agricultores familiares	Concluída
2007	Xanxerê	PRONAT	Apoio comercialização com conclusão centro comercialização dos produtos da agricultura familiar e aquisição de equipamentos	Elaborado pelo SINTRAF Xanxerê e região	Agricultores familiares	Concluída
2010	Xaxim	PRONAT	Construção e ampliação da Escola Casa Familiar Rural de Xaxim – SC – Bloco A	Elaborado pelos técnicos da Casa Familiar Rural de Xaxim e teve apoio da administração municipal	Agricultores familiares	Concluída

Fonte: Informações adaptadas de SDT entre 2003 e 2012 (MDA, 2014).

Obs.: As emendas parlamentares são articuladas, principalmente, diretamente pelos poderes públicos com apoio e articulação dos deputados federais.

*Informações fornecidas pelo Articulador Estadual da SDT/MDA em Santa Catarina e obtidas em pesquisa de campo no Território em julho de 2013.

⁽¹⁾ Importante salientar que a Casa Familiar Rural está desativada e a estrutura está sendo utilizada pela administração municipal.

⁽²⁾ Em 2011 tiveram que realizar a devolução do recurso.

⁽³⁾ Importante salientar que a Casa Familiar Rural está desativada e o veículo é utilizado pela Secretaria Municipal da Agricultura para prestação de serviço de ATER aos agricultores familiares do município de Galvão.

⁽⁴⁾ Tiveram muita dificuldade de apoio da administração municipal

⁽⁵⁾ Tinha como objetivo, na época, constituir uma cooperativa de agricultores familiares que atua hoje na gestão dessa central.

APÊNDICE D – Quadro com o ano, município, situação do projeto e principais características das 37 ações analisadas no Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina, entre 2003 e 2012.

Ano	Município	Projeto	Situação do projeto	Características
2003	Abelardo Luz	Construção de resfriador de leite, aquisição caminhão, construção de galpão, aquisição materiais permanentes e reforma de instalações	Em atividade	Está funcionando no Assentamento José Maria, mas atualmente é gerido pela COOPEROESTE.
2004	Abelardo Luz	Construção de um estábulo e ampliação do centro de formação	Em atividade	Construído no Assentamento José Maria.
2005	Abelardo Luz	Produção e industrialização do girassol	Cessou as atividades	A produção do girassol não consolidou no município. Existe a ideia de transferir o equipamento para extração do óleo de soja.
2008	Abelardo Luz	Apoio comercialização peixe com aquisição de caminhão com câmara fria	Em atividade	Trabalha para o frigorífico.
2009	Abelardo Luz	Aquisição de caminhão equipado para distribuição de calcário	Em atividade	Presta serviços para Prefeitura Municipal.
2009	Abelardo Luz	Aquisição de dois equipamentos completos para distribuição de calcário	Em atividade	Presta serviços para Prefeitura Municipal.
2009	Abelardo Luz	Construção de barracão e aquisição de equipamentos para processamento de couro de peixes	Obra está atrasada	Projeto é por etapas. A construção foi finalizada, mas ainda faltam equipamentos.
2009	Abelardo Luz	Construção de alojamento e aquisição de equipamentos	Obra está atrasada	A obra está pronta, falta instalar os equipamentos.
2010	Abelardo Luz	Aquisição de uma retroescavadeira	Em atividade	Presta serviços para Prefeitura Municipal.

2011	Abelardo Luz	Aquisição de trator agrícola e equipamentos para atendimento da agricultura familiar	Em atividade	Presta serviços para Prefeitura Municipal.
2011	Abelardo Luz	Aquisição de trator tipo esteiras para atender público da agricultura familiar	Em atividade	Presta serviços para Prefeitura Municipal.
2012	Abelardo Luz	Aquisição de dois caminhões equipados com caçamba	Recurso está em fase de liberação	Sem mais informações.
2012	Abelardo Luz	Aquisição de caminhão trucado com caçamba	Recurso está em fase de liberação	Sem mais informações.
2004	Água Doce	Aquisição de implementos agrícolas e construção de moinho colonial	Cessou as atividades	Foi criado no lote de um assentado, foi desmembrado um pedaço para Prefeitura, mas a família ficou responsável.
2005	Água Doce	Aquisição de equipamentos, moinho colonial, cantina suco e vinho	Com problemas operacionais	É administrado por uma família, mas tem problemas de infraestrutura.
2007	Água Doce	Apoio agroindustrialização e comercialização com construção e implantação loja de vendas e aquisição de máquinas e equipamentos de panificação	Em atividade	É administrado pela COAPPA. Sem mais informações.
2009	Água Doce	Aquisição de caminhão e tanque para coleta de leite	Em atividade	É administrado pela COOPERMOC e recolhe leite de assentados e agricultores familiares.
2005	Capinzal	Construção da Casa do Mel e aquisição de equipamentos	Com problemas operacionais	É administrada pela ARPROMEL. Empreendimento com falta de infraestrutura.
2005	Catanduvas	Construção de agroindústria de conservas e aquisição de equipamentos	Em atividade	É administrada pela COOPERMOC, mas possui problemas na infraestrutura.

2008	Catanduvas	Apoio comercialização hortifrutigranjeiros com construção de entreposto	Em atividade	É usado pela COOPERCATANDUVAS e pela COOPERMOC. Mas, na época, a Prefeitura repassou a administração para COOPERCATANDUVAS através de “cessão real de uso”. Agora o prazo venceu e as duas cooperativas estão brigando para gestionar o empreendimento.
2009	Catanduvas	Aquisição de veículo camioneta com baú	Em atividade	É administrada pela COOPERMOC e usada para coleta os produtos e entrega nas entidades (trabalham com PAA).
2005	Coronel Martins	Aquisição de equipamento para estruturação da cadeia produtiva de leite	Em atividade	Trata-se de um pasteurizador. Está numa entidade da agricultura familiar em um município vizinho.
2006	Coronel Martins	Aquisição de equipamentos para agroindústria do leite	Cessou as atividades	Problemas na infraestrutura exigida pela Inspeção Municipal.
2007	Coronel Martins	Apoio cooperativismo de crédito através da construção sede CRESOL e COOPERCEL e aquisição de veículo e equipamento para ICAF	Em atividade	As duas cooperativas, o veículo e equipamentos estão em funcionamento.
2007	Coronel Martins	Apoio beneficiamento cereais através da construção de moinho colonial	Com dificuldades operacionais	Falta de equipamento e pessoa para ser responsável pelo empreendimento.
2008	Coronel Martins	Apoiar comercialização de carnes de bovinos e suínos por meio da ampliação de abatedouro e aquisição de equipamentos	Em atividade	Possui a Inspeção Estadual e estão expandindo as rotas para Jupirá, Galvão e São Domingos.

2010	Coronel Martins	Aquisição de equipamentos agrícolas	Em atividade	As ensiladeiras já estão deterioradas em virtude do tempo de uso.
2010	Coronel Martins	Aquisição de equipamentos e de uma camioneta para moinho colonial	Em atividade	Está trabalhando em função da Cooperativa, já que o moinho não está funcionando no momento.
2011	Coronel Martins	Aquisição de uma escavadeira hidráulica de esteiras para manutenção de estradas e apoio ao produtor agrícola familiar	Em atividade	Era um anseio dos agricultores terem essa máquina e o município não tinha condições de comprar.
2004	Galvão	Aquisição de veículo popular	Em atividade	Utilizado pela COOPAFAG porque o projeto da Casa parou e o carro foi cedido para a Cooperativa.
2004	Galvão	Construção da Casa do Colono	Em atividade	Os agricultores produzem para subsistência e levam o excedente para comercializar na Casa.
2005	Galvão	Construção de diversas estufas para produção orgânica de hortaliças	Cessou as atividades	Foram cedidas para jovens trabalharem, eles tocaram um tempo e acabou não dando certo, principalmente pela localização e falta de interesse.
2009	Galvão	Construção e aquisição de equipamentos para uma agroindústria de processamento de frutas em sucos e doces	Cessou as atividades	Problemas na gestão e organização. A Prefeitura de Galvão foi responsável pela construção e cedeu para a COOPAFAG.
2012	Ponte Serrada	Ampliação do centro de recebimento, processamento, armazenamento e comercialização de produtos da agricultura familiar	Recurso está em fase de liberação	Obra não iniciada. Sem mais informações.

2004	Xanxerê	Construção de um centro de comercialização de produtos da agricultura familiar	Em atividade	É administrado pela CAF. O projeto foi dividido em três etapas. Primeiro recurso para construção e depois recursos para estruturação.
2005	Xanxerê	Aquisição de máquinas, equipamentos, móveis, computador para centro de comercialização	Em atividade	É administrado pela CAF. O projeto foi dividido em três etapas. Primeiro recurso para construção e depois recursos para estruturação.
2007	Xanxerê	Apoio comercialização com conclusão centro de comercialização dos produtos da agricultura familiar e aquisição de equipamentos	Em atividade	É administrado pela CAF. O projeto foi dividido em três etapas. Primeiro recurso para construção e depois recursos para estruturação.

Fonte: elaboração própria a partir de dados coletado na pesquisa de campo.

ANEXO A – Matriz com todas ações destinadas ao Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina através do PRONAT entre 2003 e 2012.



Projetos Financiados SGT

Data: 17/04/14 14:26

Relatório: Listagem Projetos Território: Meio Oeste Contestado - SC

Filtros: [PERÍODO: 2003 A 2014], [UF: SC], [PROponente: Todos], [NAT.DESP: Investimento], [SIT.CONTRATO: Todos], [SIT.Obra: Todos], [COD.Operação: Todos], [MODALIDADE: Todas], [OBJETO: Tudo] e [CLASSIF. ORÇAMENTARIA: Todas]

Fonte de Dados: Base de dados da Caixa Econômica Federal atualizada em 08/01/14

Ano	Código Operação	DV Oper.	Natureza (1)	UF	Território	CNPJ	Proponente	Objeto	Valor do Projeto (R\$)	Valor MDA (R\$)	Situação Contrato	Situação Obra
2003	0157584	63	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009886000161	PM ABELARDO LUZ	CONSTRUCAO RESFRIADOR LEITE, AQ. CAMINHAO, CONSTR GALPAO, AQ MATERIAIS PERMANENTES E REFORMA INSTALACOES	470.691,33	330.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2004	0170726	48	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009886000161	PM ABELARDO LUZ	CONSTRUCAO 01 ESTABULO E AMPLIACAO DO CENTRO DE FORMACAO	55.687,59	50.400,00	em situação normal	CONCLUIDA
2004	0171007	69	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82939398000190	PM AGUA DOCE-SC	AQ. IMPLEMENTOS AGRICOLAS E CONSTR.MOINHO COLONIAL	63.662,76	53.100,00	em situação normal	CONCLUIDA
2004	0171017	84	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009902000116	PM GALVAO	AQUISICAO DE VEICULO POPULAR	21.296,28	16.200,00	em situação normal	CONCLUIDA
2004	0171522	08	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009902000116	PM GALVAO	CONSTRUCAO CASA DO COLONO	33.405,85	25.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2004	0171033	87	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009886000113	PM XANXERE	CONSTRUCAO DE UM CENTRO DE COMERCIALIZACAO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR COM 375M2	142.616,28	118.800,00	em situação normal	CONCLUIDA
2005	0186432	39	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009886000161	PM ABELARDO LUZ	PRODUCAO E INDUSTRIALIZACAO DO GIRASOL	105.632,85	90.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2005	0179071	22	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82939398000190	PM AGUA DOCE-SC	AQUISICAO EQUIPAMENTOS MOINHO COLONIAL, CANTINA SUCO VINHOC	109.277,72	70.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2005	0179070	18	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82939406000107	PM CAPINZAL	CONSTRUCAO CASA DO MEL E AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS	28.189,25	24.027,30	em situação normal	CONCLUIDA
2005	0179072	36	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82939414000145	PM CATANDUVAS	CONSTRUCAO AGROINDUSTRIA CONSERVAS E AQUISICAO EQUIPAMENTOS	87.149,26	60.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2005	0179034	63	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	85993083000109	PM CEL MARTINS	AQUISICAO DE EQUIPAMENTO PARA ESTRUTURACAO DA CADEIA PRODUTIVA DE LEITE	10.600,22	9.900,00	em situação normal	CONCLUIDA
2005	0179074	55	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82939422000191	PM ERVAL VELHO	REFORMA INSTALACOES ASSOCIACAO DA CASA FAMILIAR RURAL	39.018,56	28.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2005	0179069	81	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009910000162	PM FAX GUEDES	CONSTR UNID BENEF PROD APICOLAS, CONSTR LABOR C/AQUIS EQUIP	100.053,31	60.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2005	0179037	96	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009902000116	PM GALVAO	CONSTRUCAO DE DIVERSAS ESTUFAS PARA PRODUCAO ORGANICA HORTA-LICAS	16.643,62	13.000,00	em situação normal	CONCLUIDA



Projetos Financiados SDT

Data: 17/04/14 14:28

Relatório: Listagem Projetos Território: Meio Oeste Contestado - SC

Filtros: [PERÍODO: 2003 A 2014] [UF: SC] [PROponente: Todos] [NAT.DESP: Investimento] [SIT.CONTRATO: Todos] [SIT.OBRA: Todos] [COD.OPERACAO: Todos] [MODALIDADE: Todas] [OBJETO: Tudo] e [CLASSIF. ORÇAMENTARIA: Todas]

Fonte de Dados: Base de dados da Caixa Econômica Federal atualizada em 08/01/14

Ano	Código Operação	DV Oper.	Natureza (1)	UF	Território	CNPJ	Proponente	Objeto	Valor do Projeto (R\$)	Valor MDA (R\$)	Situação Contrato	Situação Obra
2005	0179073	40	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	78509072000156	PM MAREMA	CONSTRUCAO UNIDADE BENEFICIAMENTO DE PRODUTOS DERIV DO LEITE	103.962,60	40.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2005	0186816	74	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009860000113	PM XANXERE	AQUISICAO MAQUINAS EQUIPAM..MOVEIS,COMPUTADOR CENTRO	224.357,08	166.107,00	em situação normal	CONCLUIDA
2006	0200060	53	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	95993093000109	PM CEL MARTINS	AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS PARA AGROINDUSTRIA DO LEITE	43.913,86	27.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2006	0200065	03	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	95993093000109	PM CEL MARTINS	AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS PARA O CENTRO DE COMERCIALIZACAO DE PRODUTOS AGRICOLAS	12.272,74	10.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2006	0200075	28	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82939380000199	PM JOACABA	CONSTRUCAO DE CENTRO DE COMERCIALIZACAO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR	89.197,31	80.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2006	0200074	13	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82777251000141	PM TREZE ILIAS	CONSTRUCAO DE CENTRO DE COMERCIALIZACAO DE PRODUTOS AGRICOLAS ARTESANAIS	45.578,94	40.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2007	0232585	67	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82939380000190	PM AGUA DOCE-SC	APOIO AGROINDUSTRIALIZACAO E COMERCIALIZACAO COM CONSTRUCAO E IMPLANT. LOJA VENDAS E AQUIS. MAQUI E EQUIP. PANIFICACAO	94.512,90	47.880,00	em situação normal	CONCLUIDA
2007	0230188	11	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	95993093000109	PM CEL MARTINS	APOIO COOPERATIVISMO DE CREDITO ATRAVES CONSTRUCAO SEDE CRESOL E COOPERCEL E AQUISICAO VEICULO E EQUIPAMENTOS PARA ICAP	136.527,73	110.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2007	0232586	71	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	95993093000109	PM CEL MARTINS	APOIO BENEFICIAMENTO CEREALIS ATRAVS DA CONSTRUCAO DE MOINHOCOLONIAL	57.216,19	43.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2007	0232587	85	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82939380000199	PM JOACABA	APOIO COMERCIALIZACAO COM AQUISICAO DE MAQUINAS E EQUIPAMEN.PARA CENTRAL COMERCIALIZACAO E AQUIS. VEICULO UTILITARIO	96.074,36	87.988,00	em situação normal	CONCLUIDA
2007	0222560	62	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	01593132000137	PM JUPIA	APOIO CADEIA PRODUTIVA DO LEITE	46.864,62	20.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2007	0232584	52	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009860000113	PM XANXERE	APOIO COMERCIALIZACAO COM CONCLUSAO CENTRO COMERCIALIZACAO DOS PRODUTOS AGRICULT. FAMILIAR E AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS	70.027,01	54.720,00	em situação normal	CONCLUIDA
2008	0276093	40	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009860000161	PM ABELARDO LUZ	APOIO COMERCIALIZACAO PEIXE COM AQUISICAO DE CAMINHÃO COM CAMARA FRITA	143.496,10	136.000,00	em situação normal	CONCLUIDA

1 - Critério para Classificação do Projeto por Natureza de Despesa: Para projetos contendo ao mesmo tempo, custeio e investimento, foi considerada a natureza (custeio ou investimento) com maior valor

projeto_r1

Página 2 de 5



Projetos Financiados SDT

Data: 17/04/14 14:26

Relatório: Listagem Projetos Território: Meio Oeste Contestado - SC

Filtros: [PERÍODO: 2003 A 2014], [UF: SC], [PROponente: Todos], [NAT.DESP: Investimento], [SIT.CONTRATO: Todos], [SIT.OBRA: Todos], [COD.OPERACAO: Todos], [MODALIDADE: Todas], [OBJETO: Tudo] e [CLASSIF. ORÇAMENTARIA: Todas]

Fonte de Dados: Base de dados da Caixa Econômica Federal atualizada em 08/01/14

Ano	Código Operação	DV Oper.	Natureza (1)	UF	Território	CNPJ	Proponente	Objeto	Valor do Projeto (R\$)	Valor MDA (R\$)	Situação Contrato	Situação Obra
2008	0276094	55	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82939414000145	PM CATANDUVAS	APOIO COMERCIALIZACAO HORTIFRUTIGRANJEIROS COM CONSTRUCAO DE ENTREPOSTO	174.079,67	135.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2008	0276098	92	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	95963093000109	PM CEL MARTINS	APOIAR COMERCIALIZACAO DE CARNES DE BOVINOS E SUINOS POR MEIO DA AMPLIACAO DE ABATEDOURO E AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS	283.610,37	220.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2008	0264435	17	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009810000182	PM FAX GUEDES	FORTALECIMENTO CAPACIDADE PRODUTIVA COM AQUISICAO DE TRATOR	125.519,80	100.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2008	0258479	23	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	01583132000137	PM JUPIA	FORTALECIMENTO CAPACIDADE PRODUTIVA COM AQUISICAO DE TRATOR E	108.786,26	100.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2008	0278906	09	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	95993077000116	PM LAJEADO GRAN	FORTALECIMENTO CAPACIDADE PRODUTIVA COM AQUISICAO DE TRATOR	140.000,00	100.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2008	0276096	74	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82777228000157	PM OURO	APOIO FORMACAO DE AGRICULTORES FAMILIARES POR MEIO DA CONSTRUCAO CENTRO DE FORMACAO E APOIO A AGRICULTURA FAMILIAR	148.904,91	137.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2008	0278836	65	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	95993085000182	PM PASSOS MAIA	APOIO A ATER COM AQUISICAO DE VEICULOS	102.276,20	98.662,00	em situação normal	CONCLUIDA
2009	0307268	25	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009896000161	PM ABELARDO LUZ	AQUISICAO DE CAMINHAO EQUIPADO PARA A DISTRIBUICAO DE CALCARIO	328.165,32	250.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2009	0307894	08	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009896000161	PM ABELARDO LUZ	CONSTRUCAO DE ALOJAMENTO E AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS	204.262,73	197.820,00	em situação normal	ATRASADA
2009	0307893	95	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009896000161	PM ABELARDO LUZ	CONSTRUCAO DE BARRACAO E AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS PARA PROCESSAMENTO DE COURO DE PEIXES	162.548,67	153.603,00	em situação normal	PARALISADA
2009	0307259	14	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009896000161	PM ABELARDO LUZ	Aquisicao de 2 equipamentos completos para distribuicao de calcario.	165.558,53	150.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2009	0306219	07	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82939398000190	PM AGUA DOCE-SC	AQUISICAO DE CAMINHAO E TANQUE PARA COLETA DE LEITE	199.778,13	170.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2009	0306215	62	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82939406000107	PM CAPINZAL	AQUISICAO DE CAMINHAO E TANQUE ISOTERMICO	200.454,77	168.300,00	em situação normal	CONCLUIDA
2009	0310319	94	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82939406000107	PM CAPINZAL	AQUISICAO DE TRATOR, MAQUINAS E EQUIPAMENTOS AGRICOLAS	165.106,24	146.250,00	em situação normal	CONCLUIDA

1 - Critério para Classificação do Projeto por Natureza de Despesa: Para projetos contendo ao mesmo tempo, custeio e investimento, foi considerada a natureza (custeio ou investimento) com maior valor projeto_r1

Página 3 de 5



Projetos Financiados SDT

Data: 17/04/14 14:28

Relatório: Listagem Projetos Território: Meio Oeste Contestado - SC

Filtros: [PERÍODO: 2003 A 2014], [UF: SC], [PROponente: Todos], [NAT.DESP: Investimento], [SIT.CONTRATO: Todos], [SIT.OBRA: Todos], [COD.OPERACAO: Todos], [MODALIDADE: Todas], [OBJETO: Tudo] e [CLASSIF. ORÇAMENTÁRIA: Todas]

Fonte de Dados: Base de dados da Caixa Econômica Federal atualizada em 08/01/14

Ano	Código Operação	DV Oper.	Natureza (1)	UF	Território	CNPJ	Proponente	Objeto	Valor do Projeto (R\$)	Valor MDA (R\$)	Situação Contrato	Situação Obra
2009	0306207	65	INVESTIM ENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82839414000145	PM CATANDUVAS	AQUISICAO DE VEICULO CAMIONETA COM BAU	112.776,24	100.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2009	0306220	35	INVESTIM ENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009902000116	PM GALVAO	CONSTRUCAO E AQUISICAO DE EQUIPAMENTOS PARA UMA AGROINDUSTRIA DE PROCESSAMENTO DE FRUTAS EM SUCOS E DOCES.	230.942,38	153.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2009	0307278	40	INVESTIM ENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009894000108	PM S.DOMINGOS	AQUISICAO DE CAMINHAO EQUIPADO COM CACAMBA	239.000,00	150.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2010	0323676	96	INVESTIM ENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009886000161	PM ABELARDO LUZ	Aquisicao de uma retroescavadeira	233.422,09	146.250,00	em situação normal	CONCLUIDA
2010	0337677	05	INVESTIM ENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	85993093000109	PM CEL MARTINS	Aquisicao de equipamentos e de uma camioneta para o Moimho Colonial	154.597,16	138.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2010	0330367	00	INVESTIM ENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	85993093000109	PM CEL MARTINS	Aquisicao de equipamentos agrícolas.	156.391,32	146.950,00	em situação normal	CONCLUIDA
2010	0323702	15	INVESTIM ENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009902000116	PM GALVAO	AQUISICAO DE TRATOR AGRICOLA DE PNEUS	112.279,03	97.500,00	em situação normal	CONCLUIDA
2010	0323712	30	INVESTIM ENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82839448000130	PM IBICARE	AQUISICAO DE UM TRATOR AGRICOLA SOBRE PNEUS COM TRACAO NAS 4 RODAS.	110.854,65	100.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2010	0334960	77	INVESTIM ENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	01593132000137	PM JUPIA	Aquisicao de carreta forrageira hidraulica, colhedoras de forragens, DISTRIBUIDOR ORGANICO LIQUIDO E DE CALCARIO	102.877,71	97.500,00	em situação normal	CONCLUIDA
2010	0324287	02	INVESTIM ENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82777228000157	PM OURO	Aquisicao de distribuidores de adubo liquido, ensiladeiras, plantadeira e arados subsoladores.	105.236,19	100.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2010	0323678	13	INVESTIM ENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009894000108	PM S.DOMINGOS	AQUISICAO DE CAMINHAO CACAMBA BASCULANTE ATENDIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR DO MUNICIPIO DE SAO DOMINGOS	208.000,00	150.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2010	0323660	15	INVESTIM ENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009928000164	PM VARGEAO	Aquisicao de Maquinas e Implementos Agrícolas para fortalecer a Agricultura Familiar, no Assentamento Boa Vista do Jardi	165.586,51	146.250,00	em situação normal	CONCLUIDA
2010	0328882	08	INVESTIM ENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82854670000130	PM XAXIM - SC	CONSTRUCAO E AMPLIACAO DA ESCOLA CASA FAMILIAR RURAL REGIONAL DE XAXIM SC - BLOCO A.	260.951,56	200.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2011	0369566	35	INVESTIM ENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009886000161	PM ABELARDO LUZ	Aquisicao de trator agrícola e equipamentos para atendimento da agricultura familiar	150.045,03	146.250,00	em situação normal	CONCLUIDA

1 - Critério para Classificação do Projeto por Natureza de Despesa: Para projetos contendo ao mesmo tempo, custeio e investimento, foi considerada a natureza (custeio ou investimento) com maior valor

projeto_r1

Página 4 de 5



Projetos Financiados SDT

Data: 17/04/14 14:26

Relatório: Listagem Projetos Território: Meio Oeste Contestado - SC

Filtros: [PERÍODO: 2003 A 2014], [UF: SC], [PROponente: Todos], [NAT.DESP: Investimento], [SIT.CONTRATO: Todos], [SIT.OBRA: Todos], [COD.OPERACAO: Todos], [MODALIDADE: Todas], [OBJETO: Tudo] e [CLASSIF. ORÇAMENTARIA: Todas]

Fonte de Dados: Base de dados da Caixa Econômica Federal atualizada em 08/01/14

Ano	Código Operação	DV Oper.	Natureza (1)	UF	Território	CNPJ	Proponente	Objeto	Valor do Projeto (R\$)	Valor MDA (R\$)	Situação Contrato	Situação Obra
2011	0371372	36	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009886000161	PM ABELARDO LUZ	Aquisicao de Trator tipo Esteiras para atender publico da agricultura familiar.	599.465,17	555.750,00	em situação normal	CONCLUIDA
2011	0369564	16	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	95993093000109	PM CEL MARTINS	Aquisicao de uma escavadeira hidraulica de esteiras para manutencao de estradas e apoio ao produtor agricola familiar do	377.281,16	295.300,00	em situação normal	CONCLUIDA
2011	0370840	50	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009894000108	PM S.DOMINGOS	Aquisicao de 01 (uma) Motoniveladora para atendimento da Agricultura Familiar do Municipio de Sao Domingos (SC).	761.401,11	745.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2012	0401755	12	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009886000161	PM ABELARDO LUZ	AQUISICAO DE DOIS CAMINHOS EQUIPADOS COM CACAMBA	636.927,80	615.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2012	0399646	15	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009886000161	PM ABELARDO LUZ	Aquisicao de caminhao trucado equipado com cacamba.	314.185,05	304.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2012	0401751	76	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	82777236000101	PM PONTE SERRAD	AMPLIACAO DO CENTRO DE RECEBIMENTO PROCESSAMENTO ARMAZENAMENTO E COMERCIALIZACAO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR DO T	299.894,91	254.550,00	em situação normal	NAO INICIADA
2012	0389716	65	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009894000108	PM S.DOMINGOS	Aquisicao de 01 (uma) Motoniveladora para atendimento da Agricultura Familiar do Municipio de Sao Domingos (SC).	601.428,16	580.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2012	0401754	07	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009894000108	PM S.DOMINGOS	AQUISICAO DE 01 (UM) CAMINHAO TOCO EQUIPADO COM TANQUE PIPA PARA COLETA TRANSPORTE E DISTRIBUICAO DE AGUA E DE 01 (UM) C	520.008,32	500.000,00	em situação normal	CONCLUIDA
2012	0399656	42	INVESTIMENTO	SC	Meio Oeste Contestado - SC	83009894000108	PM S.DOMINGOS	Aquisicao de 01 (um) Trator de Esteiras para atendimento da Agricultura Familiar do Municipio de Sao Domingos (SC).	580.000,00	550.000,00	em situação normal	CONCLUIDA

Quadro Resumo

Total de Projetos*:	64
Valor Total do Projeto*:	11.986.531,77
Valor Total MDA*:	10.209.057,30

* Os valores mudam de acordo com o filtro